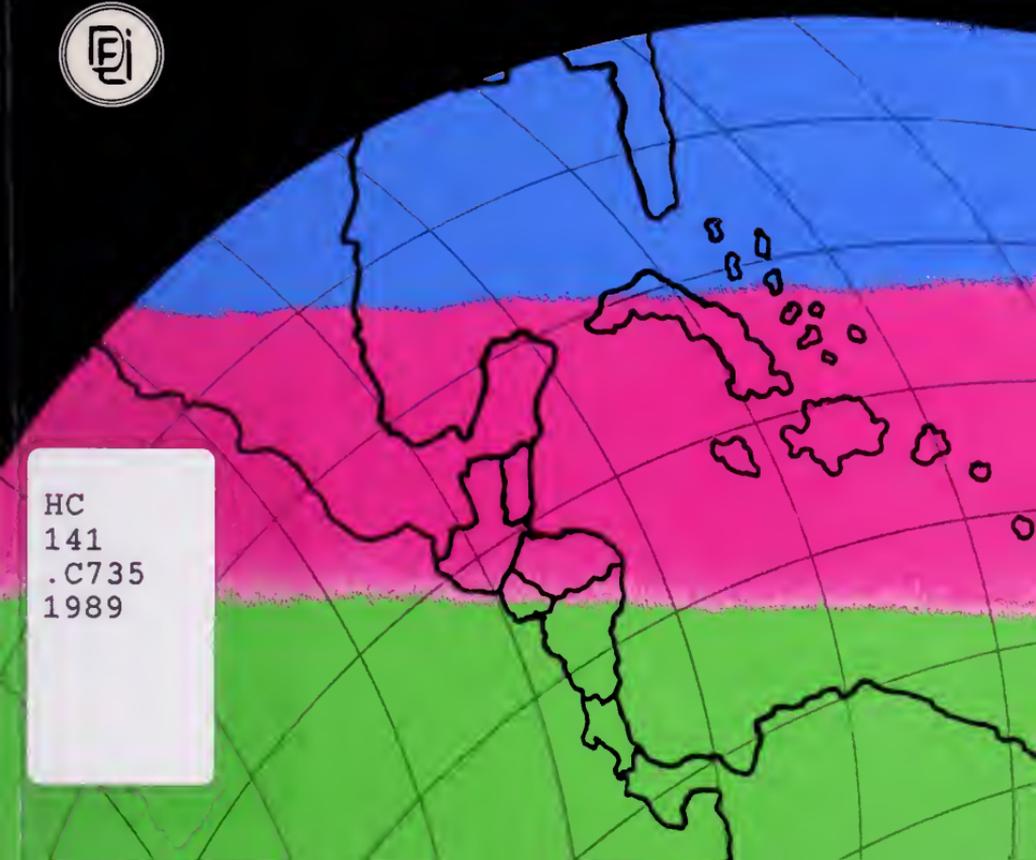


CRISIS ECONOMICA EN CENTROAMERICA Y EL CARIBE

MATS LUNDAHL
WIM PELUPESSY
EDITORES



HC
141
.C735
1989



LIBRARY OF PRINCETON

MAY 09 2016

THEOLOGICAL SEMINARY



Digitized by the Internet Archive
in 2016

**CRISIS ECONOMICA
EN CENTROAMERICA
Y EL CARIBE**

Colección UNIVERSITARIA

D.E.I

Departamento Ecuménico de Investigaciones

CONSEJO EDITORIAL

Franz Hinkelammert

Pablo Richard

Carmelo Alvarez

Jorge David Aruj

EQUIPO DE INVESTIGADORES

Ingemar Hedström

María Teresa Ruiz

Victorio Araya

Arnoldo Mora

Raquel Rodríguez

Helio Gallardo

CRISIS ECONOMICA EN CENTROAMERICA Y EL CARIBE

MATS LUNDAHL
WIM PELUPESSY

EDITORES



EDICION GRAFICA : Jorge David Aruj

PORTADA: Carlos Aguilar Quirós

CORRECCION: Guillermo Meléndez

330.9728

C932c Crisis económica en Centroamérica y el Caribe/
ed. Mats Lundahl, Wim Pelupessy
—1. ed. — San José: DEI, 1989.
304 págs.; 21 cm. — (Colección universitaria)

ISBN 9977-83-004-5

1. América Central — Aspectos económicos.
 2. Caribe (Región) — Aspectos económicos.
- I. Título. II. Serie.

Hecho el depósito de ley

Reservados todos los derechos

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro

ISBN 9977-83-004-5

© Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI), San José, Costa Rica, 1989

Impreso en Costa Rica • Printed in Costa Rica

PARA PEDIDOS O INFORMACION ESCRIBIR A:

EDITORIAL DEI
Departamento Ecuménico de Investigaciones
Apartado 390-2070
SABANILLA
SAN JOSE — COSTA RICA
Teléfonos 53-02-29 y 53-91-24
Télex 3472 ADEI CR

Contenido

Prefacio	11
Información sobre los autores	12
Introducción	
Crisis en Centroamérica y el Caribe	13
<i>Mats Lundahl — Wim Pelupessy</i>	
1. Problemas agrarios estructurales	14
2. El Estado y la política estatal	18
3. Problemas de reestructuración económica	22
4. A modo de conclusión	27

PROBLEMAS AGRARIOS ESTRUCTURALES

Capítulo I

Los cambios en la estructura productiva del sector algodonero en Centroamérica	31
<i>Frans Thielen</i>	

1. El auge del algodón y el desarrollo capitalista	31
2. La concentración en la fase agrícola	35
3. La comercialización del algodón	40
4. El Salvador: reforma agraria y crisis	43
5. Nicaragua: reforma agraria y fomento de la producción	47
6. Conclusiones	51

Capítulo II

Política y reforma agraria en Honduras. Crisis de un sistema alimentario	55
<i>Guy Durand</i>	

1. Eficiencia del sistema alimentario hondureño: producción agrícola y pobreza rural	56
---	----

2. El funcionamiento del sistema alimentario: estructuras y sistemas de producción	60
3. Incidencias de la reforma agraria	64
4. Conclusión	68
Bibliografía	71

Capítulo III

Una reevaluación del mercadeo del café haitiano	73
<i>Yves Bourdet — Mats Lundahl</i>	

1. El contexto histórico	74
2. El sector cafetalero en la actualidad	75
3. El estudio de Gates	77
4. El informe de la US/AID	82
5. La JWK International Corporation	83
6. El cuestionamiento a la verdad establecida: Girault	86
7. Volviendo a la competencia: Capital Consult	89
8. Seguino: otra vez colusión	94
9. Reevaluación de Girault: trece puntos críticos	98
10. Puntos discutibles en el análisis de Seguino	105
11. Conclusiones	110
Bibliografía	112

EL ESTADO Y LA POLITICA ESTATAL

Capítulo IV

El Estado y la estructura económica de Surinam 1948-1987	115
<i>Jack Menke — Satcha Jabbar</i>	

1. La primera fase de formación: 1948-69	117
2. La segunda fase de formación: 1969-75	124
3. La tercera fase de formación: 1975-80	126
4. La cuarta fase de formación: 1980-87	128
5. El sector paraestatal en la economía: resumen y conclusiones	130
Anexo	133
Bibliografía	136

Capítulo V

La lucha por el excedente: Jamaica 1970-1984 137

Anders Danielson

1. El excedente económico	138
2. Excedente y renta económica: una disgresión	140
3. La distribución sectorial del excedente	142
4. Distribución del excedente	144
5. Distribución del excedente y choques sectoriales	149
6. Observaciones finales	156
Bibliografía	157

Capítulo VI

La política fiscal de El Salvador (1984-1987).

Florecimiento y ruina del PDC 159

Geske Dijkstra — Miguel Antonio Chorro

1. El contexto	160
2. La política presupuestaria	162
3. La política de ingresos	165
4. La política de financiamiento del déficit	173
5. Conclusión	175
Bibliografía	177

Capítulo VII

Costa Rica 1982-1987: ¿una aplicación heterodoxa

"sui generis" de políticas de ajuste estructural? 179

Edgar Fürst

1. Nuevas tendencias y experiencias en el financiamiento de ajustes en América Latina	181
2. Paradigmas teóricos y opciones estratégicas de ajuste estructural en los años ochenta	184
3. El caso de Costa Rica: un ajuste vacilante entre la ortodoxia y la heterodoxia	189
4. Conclusión	200
Bibliografía	202

PROBLEMAS DE REESTRUCTURACION ECONOMICA

Capítulo VIII

Perspectivas para las economías centroamericanas hacia el 2000: crisis sin salida205

John Weeks

1. El desarrollo de la economía del trabajo forzado	206
2. Evaluando los daños	210
3. Buscando soluciones	224
4. Revitalización del Mercado Común Centroamericano	228
5. Conclusiones	232
Bibliografía	234

Capítulo IX

La producción campesina de alimentos y el desarrollo económico del istmo centroamericano: su promoción ante las políticas macroeconómicas y sectoriales237

Lars Pira

1. El nivel de pobreza en el sector agropecuario	238
2. La importancia del fomento de la producción campesina	242
3. El entorno macroeconómico y las políticas sectoriales en la promoción del desarrollo rural	245
4. Incrementando la eficiencia: la relación entre costos y productividad	250
5. La importancia del mercado regional para inducir mayores niveles de productividad y eficiencia en la producción de alimentos básicos	251
Anexo... ..	255

Capítulo X

El papel de la agroexportación en la reactivación económica de América Central267

Wim Pelupessy

1. Los efectos de la crisis	270
2. La política económica hacia el agro	280
3. La heterogeneidad de los sectores de agroexportación	288
4. Elementos para una política de recuperación	294

Prefacio

Los trabajos presentados en este libro son las versiones revisadas, y en algunos casos reescritas, de ponencias presentadas en el simposio 'Estructuras Económicas en Centroamérica y el Caribe'. El simposio formó parte del 46º Congreso Internacional de Americanistas, realizado del 4 al 8 de julio de 1988 en Amsterdam, Holanda. Las ponencias fueron discutidas por un conjunto de investigadores de Europa Occidental y Oriental, de América Latina y del Norte, bajo la coordinación de los editores del libro. En esta oportunidad se pudo aprovechar los comentarios de Eduardo Baumeister, Victor Bulmer-Thomas, Pan Yotopoulos, Christian Girault y otros.

Agradecemos a Alberto Izquierdo por la traducción de cuatro de los capítulos del inglés al español, y a Elizabeth van Tilburg por el apoyo a la edición y revisión de los trabajos. Igualmente agradecemos a SAREC (Suecia) y a la Universidad de Tilburg (Holanda) por el aporte financiero, y manifestamos nuestro reconocimiento a la casa editora DEI por la eficiente y concisa preparación de este volumen.

Los Editores

Información sobre los autores

- Mats Lundahl: Catedrático del Departamento de Economía Internacional y Geografía de la Escuela Superior de Ciencias Económicas, Estocolmo, Suecia.
- Wim Pelupessy: Docente de la Facultad de Ciencias Económicas e investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo (IVO) de la Universidad de Tilburg, Tilburg, Holanda.
- Frans Thielen: Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y del Instituto de Estudios para el Desarrollo (IVO) de la Universidad de Tilburg, Tilburg, Holanda.
- Guy Durand: Profesor del Departamento de Ciencias Económicas y Sociales de l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes e investigador del Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), Rennes Cedex, Francia.
- Yves Bourdet: Docente del Departamento de Economía de la Universidad de Lund, Lund, Suecia.
- Jack Menke: Docente de la Facultad de Economía de la Universidad de Surinam e investigador del Stichting Wetenschappelijke Informatie (SWI), Paramaribo, Surinam.
- Satcha Jabbar: Investigadora del Stichting Wetenschappelijke Informatie (SWI), Paramaribo, Surinam.
- Anders Danielson: Investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Lund, Lund, Suecia.
- Geske Dijkstra: Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas (INVE) de la Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Miguel Chorro: Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas (INVE) de la Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Edgar Fürst: Investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín, Berlín, RFA.
- John Weeks: Catedrático del Departamento de Economía del Middlebury College, Middlebury, Vermont, USA.
- Lars Pira: Investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Lund, Lund, Suecia.

Introducción

Crisis en Centroamérica y el Caribe

Mats Lundahl
Wim Pelupessy

Para analizar la crisis económica de la década de los ochenta en los países de Centroamérica y el Caribe, es necesario tomar en cuenta los desequilibrios estructurales originados por estilos de desarrollo aplicados desde el siglo pasado. Además, se debe considerar los efectos de la conjugación de factores coyunturales económicos y extra económicos. Los países se han vuelto más vulnerables a las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas agropecuarias y mineras, de servicios como el turismo y de capitales. Tratándose de países de dimensiones reducidas, con poblaciones que varían entre algunos cientos de miles de personas en el Caribe hasta el máximo de ocho millones en Guatemala, con un desarrollo limitado y desarticulado de los sectores secundarios de la economía, con la ausencia de una clase fuerte de industriales nacionales y con la tradicional dependencia externa, es obvio que el desarrollo internacional influye mucho en sus estructuras internas.

Las condiciones de vida y de trabajo de la población de esta región, la de menor desarrollo relativo en América Latina, han sufrido serios deterioros por la presente crisis. Lo cual, a su vez, ha desembocado en serias y muchas veces violentas turbulencias políticas y sociales, como es el caso de guerras civiles en varios países del istmo centroamericano o rebeliones abiertas en el Caribe, que cuestionan a fondo el orden establecido y ponen en peligro la viabilidad misma del modelo de desarrollo imperante (1). En las últimas décadas, hasta la fecha, las diferentes estrategias de crecimiento hacia afuera, hacia adentro o hacia mercados de integraciones económicas regionales, no han logrado mejorar la situación. La capacidad de maniobra de los Estados de estas naciones de reciente formación, se ha

1. Edelberto Torres-Rivas plantea que la crisis política de Centroamérica es "en esencia, una crítica armada al poder tradicional". Torres-Rivas, E.: *Centroamérica: La democracia posible*, EDUCA, San José, 1987, pág. 139.

visto restringida por los intereses de fuerzas externas y de arcaicos sectores sociales dominantes internos. Es en este contexto que los autores del presente libro analizan los obstáculos, las perspectivas y las posibles opciones para poner en práctica las políticas de ajuste productivo necesarias para la reactivación de las economías de la región. La diversidad de los casos tratados, a pesar de los rasgos comunes señalados, permite arribar a visiones de mayor amplitud que en el caso contrario. Los diferentes enfoques teóricos y metodológicos de los autores, favorecen también la generalización.

En la presentación de los estudios específicos, los hemos agrupado en tres grandes bloques. El primero se refiere a los problemas estructurales en el sector agropecuario, como sector productivo de mayor peso en la mayoría de los países y proveedor de los medios para sobrevivir a las grandes mayorías de la población. Para muchas economías exportadoras de materias primas de esta región, cumple históricamente un papel de productor de alimentos básicos y de generador de divisas a la vez, lo que hace que tanto las estructuras productivas como comerciales de este sector influyan mucho en su desarrollo. Los estudios sobre el carácter del Estado como ente rector de cualquier estrategia de desarrollo en América Latina y las consecuencias para la política económica aplicada, forman el segundo bloque de este volumen. Obviamente, deben considerarse explícitamente la influencia extranjera bilateral y multilateral en la política estatal como importante factor explicativo.

El tercer bloque de aportes, refiere a las posibles opciones para una política de recuperación de los países de América Central. La exclusión del Caribe de este análisis es ciertamente una limitación. Sin embargo, para evaluar la viabilidad global de las opciones de políticas de reconstrucción, era necesario utilizar un conjunto más homogéneo de países en cuanto a estructuras productivas, sociales y políticas, con una historia en común. Las estrategias hacia el sector agropecuario y los dos aspectos tratados en el primer bloque (reproducción de la fuerza de trabajo e integración a los mercados mundiales), serán analizados detalladamente.

1. Problemas agrarios estructurales

Los primeros tres trabajos analizan problemas estructurales en el sector agropecuario. Entre ellos figuran la concentrada tenencia de la tierra con énfasis exportador en pocos productos, la organización de la producción y las relaciones desiguales entre los productores e intermediarios en los mercados de productos e insumos agrícolas. Algunas de las debilidades estructurales y los intentos de llevar a cabo diferentes tipos de reforma agraria, tradicionalmente debatidos durante los años setenta y ochenta, son analizados para tres países centroamericanos: Nicaragua, El Salvador y Honduras. El funcionamiento de los mercados internos de importantes

productos de exportación, es analizado en el caso de los principales países productores de algodón del istmo y del café en un país caribeño: Haití.

En 'Los cambios en la estructura productiva del sector algodonero en Centroamérica', Frans Thielen analiza las estructuras de producción y comercialización del algodón en los tres países de mayor producción de este cultivo en la región. El algodón empezó a ser importante en Centroamérica durante la década de los cincuenta, causando una diversificación de las exportaciones tradicionales, hasta entonces dominadas por el café y el banano. En el Salvador y Guatemala, los exportadores agrícolas tradicionales pasaron a controlar el nuevo producto, mientras que en Nicaragua se formó una nueva fracción de la burguesía agroexportadora. La producción de algodón se incrementó rápidamente durante las décadas de los sesenta y setenta, sobre todo en Nicaragua, debido a los altos precios en el mercado mundial, la introducción de nuevas tecnologías y el desarrollo de la infraestructura productiva. La situación actual es diferente y la producción ha bajado en los tres países. Entre las razones se puede señalar la caída casi continua de los precios internacionales, las guerras civiles y las políticas estatales hacia este sector.

Desde sus inicios, la producción de algodón se caracterizó por su concentración, especialmente en Guatemala, y en menor medida en El Salvador y Nicaragua, donde el tamaño de las fincas ha sido más reducido. En estos dos últimos países ingresaron a la producción pequeños y medianos productores en los períodos de alzas de precios en los mercados mundiales, sobre todo alquilando a los terratenientes las tierras de menor calidad para este cultivo.

Por otra parte, las estructuras de comercialización han sido muy diferentes. En Guatemala, donde no intervienen intermediarios, los grandes productores benefician y exportan directamente la fibra, en tanto que los pequeños operan a través de mecanismos cooperativos o venden su producto a los grandes. En El Salvador, se estableció legalmente un monopolio cooperativo dominado por los grandes productores. El beneficiado y la provisión de créditos e insumos han estado también en manos del monopolio que, en la actualidad, sigue controlando la producción y la comercialización del algodón. En Nicaragua, la comercialización no estuvo regulada con anterioridad a 1979, lo que según Thielen significaba que el sistema operaba en desmedro de los pequeños y medianos productores, mediante los mecanismos de asignación de crédito e insumos y de venta con anticipación del producto. Después de la caída del régimen de Somoza, la comercialización del algodón fue nacionalizada y los precios regulados.

En dos de los países algodoneros, El Salvador y Nicaragua, se llevaron a cabo reformas agrarias durante los ochenta. En el primer caso, una parte de las grandes fincas fue transformada en cooperativas. En el segundo, las tierras de los partidarios de Somoza fueron estatizadas y se estimuló la formación de cooperativas de pequeños productores. Los sectores de cooperativas de los dos países se encuentran bajo control estatal.

En ambos países, el impacto de las reformas no ha tenido los efectos que uno pudiera haber esperado. En El Salvador, los rendimientos de las cooperativas tienden a mostrar una disminución y los pequeños productores han desaparecido gradualmente. La burguesía agroexportadora tradicional domina todavía el sector mediante el mencionado monopolio. Sin embargo, el sector privado ha reducido fuertemente las áreas de siembra de este cultivo hasta menos de la décima parte de la superficie de los años setenta, debido a la baja en la rentabilidad y a la situación de guerra en las regiones aldoneras de este país. En Nicaragua, los grupos dominantes del pasado han perdido su importancia al crearse las nuevas entidades. Estas, sin embargo, tienden a ser menos eficientes que los productores privados, que a mediados de la década de los ochenta controlaban casi la mitad de la producción de algodón. Contrariamente al caso salvadoreño, la política de incentivos a los sectores privados y colectivos logró reducir la baja en la producción a pesar de la crisis de los ochenta.

El análisis de las reformas agrarias continúa con el trabajo de Guy Durand, 'Política y reforma agraria en Honduras —crisis de un sistema alimentario'. La atención está dirigida básicamente a los efectos en la eficiencia del sistema alimentario en el sector rural, considerando la tesis de que el desarrollo de la demanda externa entra en contradicción con una economía campesina en estancamiento. El sector agrícola hondureño constituye un buen ejemplo del tradicional complejo latifundio-minifundio de América Latina. En 1974, el 64% de las fincas tenía menos de 5 hectáreas y cubría sólo un 8% de la tierra agrícola del país, mientras que un 4,2% de las fincas que tenían más de 50 hectáreas concentraban un 56% de la tierra agrícola.

Esta desigual estructura, obliga a los campesinos a buscar empleo en las haciendas para incrementar sus magros ingresos familiares y a competir con las familias de jornaleros sin tierras. La mayoría de la población hondureña (más del 80% en las áreas rurales) vive bajo condiciones que no le permiten adquirir la canasta de bienes de primera necesidad.

A comienzos de la década de los setenta, se planificó una reforma agraria para romper el sistema latifundio-minifundio y crear nuevas formas de propiedad basadas en la propiedad comunitaria y cooperativa. Sin embargo, poco de esto se ha realizado. Hacia 1986, se había distribuido menos de la mitad de la tierra de lo que se había proyectado para el período 1975-1979, y las haciendas privadas habían sido afectadas sólo marginalmente. Para evitar conflictos políticos, la reforma agraria fue aplicada mayormente en tierras estatales, creándose un sector reformado que ha estado lejos de ser exitoso. Además, el crecimiento demográfico ha hecho que aumente el número de minifundios. En resumen, el sector agrícola continúa mostrando la misma polarización que tenía a comienzos de la década de los setenta.

El fracaso de la reforma puede comprobarse en las estadísticas de producción disponibles. El crecimiento de la producción agrícola alimenticia ha sido menor que el de la población del país con posterioridad a 1970.

La mayor parte del crecimiento tuvo lugar en los productos de exportación, mientras que la producción y el rendimiento por hectárea de alimentos mostraron una tendencia estacionaria o decreciente. Esta tendencia estuvo íntimamente ligada a la tenencia de la tierra y al acceso a los medios de producción en general, ya que las grandes fincas se orientaron a la producción para la exportación en tanto que las pequeñas se concentraron en los alimentos. Las políticas concretas de la reforma fueron sesgadas, favoreciendo más a la producción para la exportación que para el mercado interno. Una reestructuración profunda del agro hondureño es tan necesaria hoy como lo era hace veinte años, si es que los problemas de alimentación del país han de ser resueltos.

El café haitiano —el principal cultivo de exportación de este país— pasa por una cadena de intermediarios en el camino entre el productor campesino y el consumidor en el extranjero. El campesino vende por lo general a un 'spéculeur', un intermediario que puede o no tener licencia, quien a su vez revende a un exportador en la capital o en alguna ciudad costeña en provincias. En 'Una reevaluación del mercadeo del café haitiano', Yves Bourdet y Mats Lundahl analizan cómo el circuito comercial dentro del país del café opera en la realidad. Este es un tema que ha causado gran controversia en el pasado. La opinión con mayor aceptación es que el mercadeo del café es una actividad competitiva, lo cual es contradicho por oponentes radicales que sostienen que son los intermediarios, y en particular los exportadores, quienes reciben las ganancias a expensas de los productores campesinos.

Todos los estudios que se han realizado sistemáticamente desde fines de la década de los cincuenta hasta finales de los setenta, muestran que el mercadeo del café es una actividad competitiva. En ninguna parte del circuito comercial del café existen posibilidades de obtener ganancias excesivas, por lo que las utilidades de los 'spéculeurs' y exportadores se han mantenido en un nivel que no supera lo que es posible obtener en otras actividades alternativas en la economía haitiana.

En 1981, sin embargo, esta opinión generalizada fue cuestionada en la tesis de doctorado del geógrafo francés Cristian Girault, quien sostuvo que tanto los 'spéculeurs' como los exportadores explotan a los campesinos, no sólo en las transacciones comerciales, sino también mediante la concesión de créditos, a tasas de interés exorbitantemente altas, con anterioridad a la cosecha. Dos años más tarde, otro estudio, realizado por una empresa consultora haitiana, concluyó que Girault estaba equivocado ya que la entrada al circuito comercial era posible en cualquier parte de él, impidiendo de este modo que se generen las utilidades excesivas que Girault hacía destacar. Finalmente, en 1985, un informe escrito por Stephanie Seguino para la US/AID, que en gran medida coincidía con Girault, enfatizó los efectos negativos que para los ingresos del productor tienen la repartición del mercado y la colusión entre los intermediarios.

En el presente artículo, Bourdet y Lundahl revisan los resultados de estos estudios relativos a la comercialización del café haitiano. Los

trabajos de Girault y Seguino, que sostienen la ausencia de competencia en el mercado, son examinados en profundidad en cuanto a la metodología aplicada. En ambos casos, existen grandes interrogantes. Al parecer, el mercadeo del café haitiano muestra las características usuales del oligopsonio, en especial su inestabilidad. Los frecuentes acuerdos colusivos se mantienen solamente por períodos cortos. La tentación de ofrecer mejores condiciones a los productores que los competidores, está siempre presente.

2. El Estado y la política estatal

Cuando se produce una crisis económica, parece obvio que haya mayor interés por conocer las políticas gubernamentales. La segunda parte de este libro trata entonces, primordialmente, de los gobiernos y de la intervención del Estado en la economía. Los primeros dos trabajos presentan una perspectiva 'estructural', similar a la que caracteriza a los trabajos de la primera parte. Los problemas centrales son la formación del Estado y las políticas que pueden ser puestas en práctica por los diferentes gobiernos. La formación del Estado de Surinam y la extracción del excedente en Jamaica, representan los casos concretos de este enfoque. Los otros dos artículos analizan las políticas aplicadas durante la crisis de los ochenta, en especial las contradicciones que surgen, por una parte, de los problemas relativos al manejo de la crisis y aquellos de justicia económica y social y de reducción de la pobreza, por la otra. La política fiscal en El Salvador y los diferentes intentos de reactivación económica en Costa Rica, ilustran el tema.

En 'El Estado y la estructura económica de Surinam 1948-1987', Jack Menke y Satcha Jabbar distinguen cuatro fases de formación del Estado y su papel en el desarrollo económico de Surinam en el período de posguerra. Al comienzo de la primera fase, que se extiende desde 1948 a 1969, prevalecía una estructura de clases 'colonial', en la terminología de Menke y Jabbar, la burguesía colonial. Esta burguesía, que consistía en su cúspide de los representantes de los holandeses, era seguida de una pequeña burguesía—principalmente mulata—que estaba formada por profesionales y burócratas de nivel medio—y de los estratos inferiores de campesinos y trabajadores de origen hindú, javanés y negro.

La formación de partidos políticos durante la primera fase de desarrollo, siguió en lo fundamental las líneas étnicas. Se creó un 'Estado étnico' en el que las relaciones étnicas determinaron las lealtades políticas. En lo económico se aplicó una estrategia de desarrollo 'puertorriqueño', en la que el Estado juega un papel secundario como entidad reguladora que provee infraestructura e incentivos a la empresa privada.

La segunda fase de formación (1969-1975), estuvo caracterizada por la consolidación y expansión del fundamento étnico de la política. La burguesía colonial desapareció de la escena política, mientras que la

pequeña burguesía y la fracción burocrática de la burguesía obtuvieron el poder, convirtiéndose en burguesía compradora, es decir, en una burguesía completamente dependiente del capital extranjero. En esta fase, el Estado desempeñó un papel más activo en la economía. Las empresas mixtas se desarrollaron en los sectores primario y terciario mediante la participación del Estado y empresas extranjeras, con el predominio de estas últimas.

A comienzos de la tercera fase (1975-1980), Surinam obtuvo su independencia política. La fracción burocrática de la burguesía compradora (aquella que proveía los incentivos directos al capital foráneo) emergió como el grupo políticamente dominante. Se formuló una estrategia de desarrollo populista que, finalmente, no se ejecutó. La formación de nuevas empresas mixtas continuó y los socios foráneos mantuvieron un rol dominante en ellas.

Al iniciarse la cuarta fase (1980-1987) de formación del Estado surinamés, algunos militares de bajo rango tomaron el control del Estado y la burguesía compradora fue relegada a un segundo plano. El nuevo régimen se opuso activamente a los intereses holandeses en Surinam y se propuso expandir el rol estatal en la economía. El autoabastecimiento pasó a ser un objetivo importante del desarrollo, a la par que se aplicó una política de sustitución de importaciones manufactureras para generar una fuente de excedentes alternativa al sector primario. No obstante, el intento de reforma agraria fracasó debido tanto a la falta de apoyo popular como a la resistencia de una burguesía bien organizada.

En 'La lucha por el excedente: Jamaica 1970-1984', Anders Danielson presenta una definición operacional del escurridizo concepto de excedente económico. Este es definido como la diferencia entre el valor monetario del producto y el 'ingreso de subsistencia'. Este último es la valoración de la fuerza de trabajo por el ingreso medio del factor trabajo en la agricultura. El excedente generado por los diferentes sectores en la economía de Jamaica es calculado para el período 1970-1984.

Durante este período la distribución sectorial del excedente presentó algunos cambios. La participación relativa de la construcción y la minería disminuyó, mientras que la del sector servicios se incrementó. La participación total de los 'sectores de bienes de consumo', es decir la agricultura y la industria, permaneció relativamente estable. El sector privado concentró alrededor del 90% del excedente total, aunque con una distribución muy desigual entre los sectores. La tributación más elevada correspondió al sector minero, aunque la industria también fue sometida a una tributación relativamente alta. (Este sector también fue subvencionado, pero los subsidios se asignaron totalmente a ciertos subsectores).

Danielson discute también el problema del excedente en el contexto de la teoría de los choques sectoriales de Markos Mamalakis. Un gobierno no tiene por qué permanecer neutral en la asignación de recursos entre los diferentes sectores. La tributación, los controles de precios y otras medidas, son utilizados para favorecer a ciertos sectores de la economía perjudicándose a otros. En especial, la industrialización por sustitución de importa-

ciones se ha beneficiado con la política comercial en detrimento de la agricultura y las exportaciones.

Danielson sugiere la hipótesis que la industria es favorecida simplemente porque para el gobierno le es más fácil hacer tributar al excedente manufacturero que al excedente generado, por ejemplo, por la agricultura. De este modo, las políticas son diseñadas para transferir los excedentes generados en otros sectores a la industria, desde donde pueden ser fácilmente apropiados por el gobierno (Jamaica es presentada como un ejemplo de esta hipótesis). El excedente apropiado es entonces utilizado para financiar la expansión del sector servicios y, sobre todo, del gobierno mismo. Otro resultado interesante del trabajo es que la participación del Estado en la economía de Jamaica bajo el gobierno 'conservador' de Edward Seaga, no fue menor que en el de su antecesor 'progresista' Michael Manley.

Cuando José Napoléon Duarte, a la cabeza del Partido Demócrata Cristiano, fue elegido presidente en las elecciones de 1984, prometió no sólo dar paz a El Salvador sino que además su plataforma política reformista incluía la justicia social. Cuando terminó su mandato en 1989, poco de esto se había logrado. El trabajo de Geske Dijkstra y Miguel Antonio Chorro, 'La política fiscal de El Salvador, 1984-1987. Florecimiento y ruina del PDC', examina uno de los posibles instrumentos de una política de justicia social y de reforma: la política fiscal del gobierno de Duarte.

Duarte asumió la presidencia en medio de una crisis. El déficit fiscal había crecido enormemente, debido principalmente a los crecientes gastos en los aparatos militares y policiales en un país que se debate en una guerra civil. Los gastos del servicio de la deuda pública formaban otro rubro de fuerte crecimiento. El gobierno mantuvo el ritmo del gasto militar y de la deuda, mientras que disminuyó el gasto social (salud, educación) —una política que probablemente tuvo un impacto negativo en los grupos más desprovistos de la sociedad.

Cuando se inició el gobierno del PDC, los ingresos fiscales provenían principalmente de la tributación indirecta y de los impuestos a la exportación, en tanto que la tributación directa era menos importante. Los más afectados parecían ser los productores de café y los asalariados. Las reformas al sistema tributario que se llevaron a cabo no modificaron sustancialmente esta situación. Los esfuerzos para aumentar la participación relativa de los impuestos directos (sobre la propiedad y los ingresos), encontraron fuerte resistencia de la burguesía y sus resultados no alcanzaron los objetivos previstos. El déficit fiscal (que disminuyó durante el gobierno de Duarte) tuvo que ser cubierto de otra forma —fundamentalmente a través de donaciones y créditos del gobierno de los Estados Unidos, lo que evitó el crecimiento exagerado del financiamiento inflacionario del Banco Central de Reserva.

Dijkstra y Chorro concluyen afirmando que el gobierno de Duarte no ejecutó una política fiscal que contribuyera a brindar mayor equidad social en El Salvador. Uno puede plantearse algunas causas que expliquen esto,

pero independientemente de las ambiciones que se haya formulado inicialmente, el gobierno tuvo que operar en un ambiente caracterizado por la guerra civil (con las consiguientes presiones de las fuerzas armadas sobre el gasto militar), una oposición derechista que no estaba dispuesta a tolerar reformas conducentes a una mayor igualdad social, así como su dependencia del gobierno de los Estados Unidos que no estaba dispuesto a tolerar el triunfo de la guerrilla.

En 'Costa Rica 1982-1987: una aplicación heterodoxa 'sui generis' de políticas de ajuste estructural', Edgar Fürst analiza los esfuerzos de Costa Rica por salir de la crisis económica. El punto de partida es el reemplazo de los convencionales créditos *stand-by* concedidos por el FMI en combinación con políticas de contracción de la demanda, por los créditos de ajuste sectorial y estructural del Banco Mundial que tienen como objetivo la reorientación de la producción, especialmente hacia las exportaciones no tradicionales.

Después de un breve análisis de la experiencia latinoamericana con los créditos de ajuste estructural y sectorial durante la década de los ochenta, Fürst presenta tres estrategias alternativas: el enfoque ofertista-liberal del Banco Mundial y el FMI, las políticas neo estructuralistas y la estrategia conocida como 'El ajuste con cara humana'. La primera de estas estrategias trata de lograr 'que los precios sean correctos', mediante la eliminación de controles y restricciones de todo tipo y la eliminación de la regulación a la actividad económica en general. Políticas que reasignan el gasto hacia sectores que promueven la producción de bienes exportables en desmedro de aquellos orientados al mercado interno, reemplazan a las medidas que reducen el gasto.

El enfoque estructuralista tiene menos confianza en la eficiencia del mercado, ya que la economía carece de la flexibilidad 'neoclásica'. Se propone entonces una mayor intervención directa en los mecanismos del mercado, unida a reformas tributarias, sustitución selectiva de importaciones y otras reformas socio-económicas.

Finalmente, 'El ajuste con cara humana' enfatiza más las políticas macroeconómicas expansivas que aseguren una reactivación general, políticas orientadas a promover la justicia redistributiva asociadas a políticas sectoriales específicas, medidas orientadas a promover la provisión de servicios sociales y políticas compensatorias en las áreas de nutrición, salud y vivienda, entre otras, para proteger el nivel de vida de los pobres.

Es en este contexto que se analiza la experiencia costarricense. Fürst llega a la conclusión de que Costa Rica ha tenido un proceso de ajuste mixto, un proceso 'sui generis', que contiene elementos de las tres estrategias. Durante la 'fase de estabilización' (1982-1983) se devaluó la moneda y se unificaron los tipos de cambio, pero no se permitió ni que el colón flotara ni se liberalizó el mercado crediticio. Al mismo tiempo se renegoció la deuda externa y los flujos de capital, tanto bilaterales como multilaterales, permitieron evitar los efectos recesivos. Uno de los ingredientes fundamentales del proceso de reactivación fue el incremento de la demanda

interna, mientras que los costos sociales del ajuste fueron mantenidos a un nivel muy reducido a través de medidas compensatorias concentradas en los grupos sociales más vulnerables.

Durante la 'fase de ajuste estructural' (1984-1985) se firmaron los acuerdos con el Banco Mundial y el FMI, a la vez que se concluyó la renegociación de la deuda externa con el Club de París y la banca privada. En los acuerdos, Costa Rica prometió seguir las recomendaciones del Banco Mundial y del FMI, es decir, reducir el tamaño del sector público, abolir los controles de precios y de las importaciones, racionalizar la estructura arancelaria, promover las exportaciones no tradicionales y liberalizar el sistema financiero. En la práctica, sin embargo, prevaleció un cauteloso gradualismo, el cual fue posible gracias a los flujos de capitales provenientes principalmente de la US/AID, por razones geopolíticas. Básicamente, lo único que se cumplió fue la racionalización de la estructura arancelaria, la flexibilización del tipo de cambio y una promoción generalizada de las exportaciones. El resultado, al reemplazar al presidente Oscar Arias a su predecesor, Luis Alberto Monge, fue un clima negociador más duro. El Banco Mundial y el FMI, así como la US/AID, habían reducido sus flujos crediticios al país.

Consecuentemente, la administración Arias adoptó la ortodoxia combinada del Banco Mundial y del FMI con mayor intensidad que el gobierno de Monge. Se iniciaron programas 'sociales' en vivienda y generación de empleo, pero lo más significativo de la política fue un paquete económico consistente en la liberalización de precios, la reducción de las tarifas arancelarias, la continuación del sistema de minidevaluaciones, nuevos estímulos a las exportaciones no tradicionales, mayor apertura financiera y una reducción de la demanda agregada. De todas formas, el autor concluye que dada la estructura institucional y el modo de conciliación social específicos de Costa Rica, se puede esperar una realización heterodoxa de la política económica del ajuste en este país.

3. Problemas de reestructuración económica

En los últimos tres capítulos se examinan las posibilidades de aplicar políticas económicas que lleven a la recuperación de tasas de crecimiento mínimas que garanticen el desarrollo sostenido, a mediano o largo plazo, en los cinco países de América Central.

Recientemente han sido publicados informes como el de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, que señalan la necesidad de lograr cierto crecimiento que permita generar los recursos para mejorar las deterioradas condiciones de vida de la población de esta región (2). Empero, para consolidar el proceso de desarrollo se

2. Report of the International Commission for Central American Recovery and Development: "Poverty, conflict and hope. A turning point in Central America", Duke University, february 1989.

requieren reformas importantes. Los gobiernos centroamericanos deben reformular sus estrategias de desarrollo y estimular cambios institucionales fundamentales.

El primer capítulo sobre este tema revisa las perspectivas de recuperación que cabe esperar con base en la proyección de las tendencias sociales y económicas existentes. Los otros dos trabajos tratan las posibles políticas alternativas en el agro como principal sector productivo de los países centroamericanos, tanto en cuanto a su carácter de abastecedor de alimentos básicos, como también de generador más importante de divisas.

John Weeks presenta un pormenorizado análisis de las posibilidades de recuperar el crecimiento económico en 'Perspectivas para las economías centroamericanas hacia el 2000: crisis sin salida'. Al analizar el desarrollo histórico de la región, el autor llega a la conclusión que su fundamento es la explotación del trabajo forzado de asalariados y campesinos, posibilitada por regímenes oligárquicos represivos. La excepción es Costa Rica, que ha logrado avanzar en la institucionalización de métodos más modernos de control laboral. La concentración de los beneficios del crecimiento en manos de muy pocos, fue la condición necesaria para garantizar la ganancia privada. La mano de obra sin derechos democráticos formaba la ventaja comparativa de América Central. Este modelo de desarrollo entró en crisis a fines de la década de los setenta, situación que es agravada por las fluctuaciones desfavorables en los mercados mundiales. El colapso del sistema represivo impide la restauración de las tasas de ganancia privada. Las consecuencias de la crisis son examinadas para cada uno de los países de la región con base en los indicadores macroeconómicos de 1980-1987.

Costa Rica parece ser el único país con posibilidades de una recuperación económica, siempre y cuando logre aliviar el peso del servicio de la deuda externa y reconsiderare la actual política económica de liberalización que pone en peligro su tradicional sistema de cooptación laboral y de participación.

Los esfuerzos por mantener el control despótico de la sociedad, el cual ha desembocado en la militarización y la guerra civil sin fin, constituyen el elemento central de la crisis en la economía salvadoreña. Ocho años de ayuda masiva con intervención de los Estados Unidos, no han podido evitar la baja en el nivel absoluto del ingreso nacional y del empleo con respecto a 1980, ni la emigración continua de la población.

En Guatemala, el terrorismo del Estado ha tenido éxito en detener la insurrección, pero no ha podido estimular el crecimiento económico a pesar de la llegada de un gobierno civil. La mayor caída porcentual en el ingreso per cápita en la región y la deplorable situación del campo, son algunas de las manifestaciones más notorias de esta afirmación.

Honduras, que tradicionalmente tuvo un sistema de represión laboral gradualmente menor que sus vecinos, habría tenido mejores resultados económicos si no fuera por el impacto de los flujos improductivos de los Estados Unidos, relacionados con las operaciones militares de este país en

el área. El desplazamiento de la rentabilidad económica de los sectores productivos hacia los del comercio y los servicios, ha causado distorsiones en la estructura productiva del país.

La economía nicaragüense, que ha sufrido fuertes presiones externas como la agresión militar y el bloqueo comercial por parte de los Estados Unidos, lo mismo que el recorte del financiamiento externo, manifestó hasta 1987 un ritmo de disminución del ingreso per cápita semejante a Honduras. Sin embargo, de los datos presentados se infiere que a partir de 1986 se aceleró la crisis económica con una inflación superior al mil por ciento, los más altos saldos negativos en la cuenta corriente y de deuda externa en Centroamérica, y tasas de desempleo abierto que se acercaban a las de El Salvador y Honduras. Las perspectivas actuales en cuanto a crecimiento económico parecen sombrías, pese a la finalización de prácticamente todas las acciones armadas.

Ninguna de las tres estrategias comúnmente sugeridas como salidas a la crisis son, según Weeks, viables para recuperar el crecimiento. Los productos agrícolas tradicionales sufren de malas condiciones en los mercados internacionales, de problemas en la producción y del proteccionismo de los países industrializados. El aumento de las exportaciones no tradicionales significa, en la práctica, más exportación al mercado estadounidense, lo que requiere elevadas inversiones productivas que no son fáciles de realizar en un ambiente caracterizado por la inseguridad política y la fuga de capitales. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe de los EE.UU., tampoco abre muchas posibilidades nuevas para los productos centroamericanos. El aumento de la dependencia de los EE.UU. para las exportaciones, implica un costo político adicional. La vía de la integración regional se encuentra igualmente llena de escollos. Como consecuencia de la crisis económica, los conflictos políticos y la política de ajuste orientada por los organismos multilaterales, ha bajado fuertemente el comercio intrarregional. El autor demuestra que en las décadas de los sesenta y setenta, la integración no fue el motor del crecimiento. Ratifica así resultados de otros estudios que han comprobado que fue el sector de la agroexportación, el principal dinamizador de las economías centroamericanas de estas décadas (3). Por lo tanto, se concluye que no existe para los países de Centroamérica ninguna salida viable a la crisis durante el período actual de transición del sistema represivo hacia uno más moderno de control laboral.

La problemática de la seguridad alimentaria es materia del aporte de Lars Pira, titulado: 'La producción campesina de alimentos y el desarrollo económico del istmo centroamericano: su promoción ante las políticas macroeconómicas y sectoriales'. El autor revisa las condiciones de producción de los pequeños productores de granos básicos en los distintos países de la región, los efectos de las políticas de ajuste y los posibles incentivos

3. Véase Bulmer-Thomas, V.: *The Political Economy of Central America since 1920*; Cambridge, 1987.

para estimular esta producción. Es en el sector agropecuario donde la pobreza es más aguda, a pesar del papel central que éste cumple en la economía. En comparación con el subsector agroexportador, el subsector que produce para el consumo interno se expande más lentamente. En el período que va desde los años sesenta hasta mediados de los ochenta, la superficie dedicada a los cultivos alimenticios decreció en todos los países, salvo en Guatemala. Por ello, el crecimiento de la producción de granos básicos, que representan la mayor parte de las calorías en la canasta básica, ha sido insuficiente para cubrir la creciente demanda, convirtiéndose todos los países de autosuficientes en alimentos básicos en importadores netos durante el período.

El modelo de desarrollo agroexportador generó un proceso de concentración de tenencia de la tierra, una de cuyas consecuencias es la ineficiente asignación de recursos productivos en perjuicio del pequeño cultivador de alimentos. En los setenta y ochenta se dio un aumento en la concentración en Guatemala, Costa Rica y Honduras, y algunas tendencias contrarias en Nicaragua y El Salvador con la aplicación de reformas agrarias en la presente década. La ampliación de las fronteras agrícolas ocurrida en todos los países, salvo El Salvador, no ha reducido esta polarización.

El autor señala la existencia de una diversidad en la escala de producción de los distintos granos básicos. En cuatro de los cinco países, la mayor parte de la producción del maíz y el frijol se realiza en propiedades de menos de 10 hectáreas. Solamente en Costa Rica, estos se cultivan mayormente en fincas de entre 10 y 50 hectáreas. El arroz y el sorgo son cultivados principalmente en grandes propiedades, excepto en Honduras. Por lo tanto, existe la tendencia a canalizar la mayor parte de los recursos financieros hacia estos cultivos en detrimento de los otros dos. Lo anterior, combinado con la mayor asignación de recursos tecnológicos a los grandes productores, ha significado mayores rendimientos de éstos.

En cuanto a los pequeños productores, los países con mayor presión demográfica son los que tienen los mayores rendimientos. En orden de magnitud tenemos El Salvador, Costa Rica y Guatemala, mientras que Honduras y Nicaragua muestran promedios claramente más bajos. Los rendimientos y los costos de producción, definen los costos por unidad de producto en los países. Guatemala presenta los costos más bajos por unidad de producto de los cuatro granos básicos, seguido por El Salvador y Honduras. Sin embargo, tanto el Salvador como Honduras tienen monedas sobrevaluadas, lo cual afecta negativamente la competitividad de sus productos en comparación con los otros países.

Para lograr una mayor eficiencia en la producción de alimentos básicos para el consumo interno, Pira sugiere la gradual desprotección y liberalización de los precios, la privatización del mercadeo y la producción, la ampliación de los mercados mediante el comercio intrarregional de granos básicos y la aplicación de políticas complementarias que eliminen los obstáculos estructurales al uso eficiente de los recursos productivos. Estas políticas de fomento deben tener un carácter diferenciado de apoyo a la

pequeña producción. En este sentido no se considera únicamente la seguridad alimentaria, sino también el crecimiento de los ingresos rurales, garantizando de esta manera el consumo básico de los sectores más pobres de la sociedad.

La necesidad de la reactivación del sector agroexportador y la posibilidad de relacionarla con el desarrollo del mercado interno, es el tema tratado en el último capítulo por Wim Pelupessy: 'El papel de la agroexportación en la reactivación de América Central'. Después de haber pasado siete años de crisis en la década de los ochenta, la capacidad productiva de los más importantes sectores generadores del crecimiento no ha logrado la recuperación. Especialmente el algodón, el principal cultivo de modernización del agro de la posguerra, ha sufrido un fuerte descenso; pero los rendimientos de todos los cultivos tradicionales de exportación, han manifestado una tendencia generalizada a la baja. Sin embargo, ha aumentado la dependencia de los países con respecto a estos cultivos, sobre todo el café, debido al deterioro de las exportaciones industriales hacia el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y los pocos avances de las exportaciones no tradicionales hacia terceros países. Todo esto ha repercutido en continuos déficits en las cuentas comerciales y corrientes de la balanza de pagos y en las fiscales, la falta de ahorros y de inversiones internas, tanto públicas como privadas, y la pérdida de empleo e ingreso productivo.

El modelo de desarrollo basado en el crecimiento de los productos tradicionales de exportación agraria, creó la actual estructura productiva polarizada, desarticulada y altamente vulnerable a las fluctuaciones de los mercados mundiales. Los intentos de reformas estructurales en el agro, dos de ellas de reciente introducción, solamente han tenido impactos limitados en esta estructura y han generado, a su vez, desigualdades dentro de los mismos sectores reformados. Las políticas agrarias complementarias tampoco han arrojado suficientes resultados en términos de la reactivación de la agroexportación, a pesar de su sesgo exportador; además, frecuentemente contradicen las políticas de reformas.

En el artículo se analizan las posibilidades de una estrategia alternativa hacia los sectores agroexportadores de la región, persiguiendo tanto los objetivos de la obligatoria recuperación de estos sectores, como de una mayor articulación con el resto de la estructura productiva, principalmente los sectores industriales y de cultivos alimenticios. En el diseño de las políticas concretas se plantea la necesidad de considerar los efectos productivos directos, indirectos e inducidos, como consecuencia de la generación de ingresos primarios. Dada la particular estructura productiva de las economías centroamericanas, es de esperar que estos últimos efectos tendrán una importancia mayor que aquéllos.

Los pequeños y medianos productores de los cultivos de exportación, generan más empleo por unidad de producto final y utilizan menos insumos importados que los grandes. Por otra parte, no hay diferencias muy marcadas en los respectivos rendimientos por hectárea. Lo anteriormente

planteado hace atractivo el diseño de políticas diferenciadas hacia los sectores de agroexportación, favoreciendo el fomento de los pequeños y medianos productores. El autor señala que el trato combinado de éstos con los sectores colectivizados de las reformas, puede aumentar la eficacia de estas políticas. El peso relativo en cuanto a la superficie y la producción de estos subsectores, varía según el cultivo y el país. En el café participan mínimamente con la mitad de la producción en todos los países, salvo Guatemala en el cual es menor de la quinta parte. Para el algodón y el azúcar, las propiedades pequeñas y medianas producen más de la cuarta parte de los totales nacionales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, a pesar de cierta tendencia a la desaparición de la pequeña propiedad privada por los enfrentamientos armados en los dos últimos países. En Guatemala, para estos cultivos es nuevamente la gran propiedad la que domina la producción con más del 90 por ciento; la misma, es la situación del banano en Costa Rica y Honduras. De manera que para la recuperación de los sectores agroexportadores de América Central, es factible elaborar una estrategia que los articule mejor con el desarrollo del mercado interno, favoreciendo de esta manera un desarrollo autosostenido en la región.

4. A modo de conclusión

Para terminar esta introducción, es conveniente presentar las principales conclusiones generales que se puede deducir de los trabajos presentados en este libro. Varios trabajos atribuyen la crisis a problemas estructurales del tradicional modelo de desarrollo exportador de productos agropecuarios o mineros. El crecimiento del período de posguerra, no cambió lo esencial del modelo a pesar de cierta diversificación y modernización de las economías. Entre los principales problemas son tratados la excesiva concentración de la tenencia de la tierra (Thielen, Durand), el desplazamiento de la producción de granos básicos y las consecuencias negativas para la seguridad alimentaria de los países (Durand, Pira), la desarticulada estructura productiva (Danielson, Menke y Jabbar, Pelupessy) y la crisis del sistema de dominación de trabajo forzado (Weeks). Son pocas las economías en esta región que, como la costarricense, funcionan con base en modos más modernos de cooptación del trabajo y de participación.

Las estructuras comerciales de los productos agrícolas, tanto para la exportación como para el consumo interno, por lo general son de una competencia limitada y pueden operar en desventaja del pequeño productor, aunque no necesariamente. Los mecanismos de asignación de recursos productivos y la actuación de intermediarios agravan este sesgo, cuando existe. Las formas concretas de los mercados pueden variar de formas monopsónicas al oligopsonio inestable (Thielen, Bourdet y Lundahl). La introducción de controles estatales en diversas formas (estatización del mercadeo, precios fijos al productor, subsidios a los recursos productivos, etc.), no ha cambiado este sesgo. La capacidad productiva de los sectores

agroexportadores, principales dinamizadores de las economías, ha sido deteriorado por la crisis, lo cual no permite lograr el crecimiento global mínimo para un desarrollo sostenido.

Al finalizar la década de los ochenta es obvio que los países no muestran signos de recuperación. En los países centroamericanos los indicadores como el PIB o el PIB per cápita no han recuperado los niveles del comienzo de la década, la fuga de capitales no se ha revertido, la participación de las inversiones privadas y públicas está por debajo de las proporciones de la década anterior y los desequilibrios internos y externos no han manifestado reducciones significativas (Weeks, Pelupessy). Las clases dominantes que manejaban los sectores exportadores, no han perdido su capacidad de apropiarse la parte mayoritaria del excedente económico generado. Por otro lado, parece que la crisis afecta más a los pequeños productores y las clases dominadas del campo y la ciudad.

Las políticas estatales no han tenido mucho éxito en lograr los ajustes productivos necesarios, ni en atenuar los efectos de la crisis. Los distintos tipos de reformas a la tenencia de la tierra y otras medidas complementarias puestas en práctica en varios países, no han tenido suficiente alcance con respecto a los núcleos más dinámicos de la economía (Thielen, Pira, Pelupessy). Otras estrategias estructurales tampoco han logrado cambiar la orientación básica de la distribución del excedente económico (Menke y Jabbar, Danielson). Las políticas económicas de carácter más coyuntural no han podido armonizar los objetivos de justicia social y del manejo global de la economía (Dijkstra y Chorro, Fürst). Las causas radican en las restricciones internas y externas de la política estatal. Dentro de las primeras se encuentran factores como las relaciones étnicas (Menke y Jabbar), factores institucionales (Danielson) y de cooptación (Fürst, Weeks). Como factores externos se señalan tradicionalmente el capital extranjero y el financiamiento del endeudamiento, mientras que en muchos países de la región actualmente se encuentra la intervención económica directa de instancias del gobierno de los Estados Unidos y de los organismos financieros multilaterales (Dijkstra y Chorro, Fürst). Estos flujos de recursos externos exigen muchas veces una política económica con tendencia recesiva e inconsistente con las posibles líneas reformistas.

Lo anterior implica, según los estudios presentados, que las conocidas estrategias de desarrollo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales y de la integración regional, no presentan soluciones viables para salir de la crisis. Tampoco existen recetas simples tales como más o menos intervención estatal, inversiones extranjeras, sustitución de inversiones públicas por privadas, de cultivos de exportación por granos básicos, etc.

En cuanto a las posibles soluciones planteadas es obvio que los diferentes autores no siempre coinciden, dependiendo de su definición de la naturaleza de la crisis y de los aspectos enfatizados. Sin embargo, podemos resumir algunas líneas generales que muchas veces tienen un carácter complementario. En primer lugar, se puede señalar la necesidad de llevar a cabo una estrategia general de reactivación productiva en

Centroamérica y el Caribe para lograr un mínimo de crecimiento económico per cápita. Esta debe incluir también a los sectores tradicionales de exportación, lo que no significa que se deban reconstruir exactamente los patrones de desarrollo del pasado.

Muchos trabajos abogan por una reestructuración de la tenencia de la tierra. En esta se debe tomar en cuenta que la simple redistribución o colectivización de la tierra y el exclusivo estímulo a los sectores reformados, o a segmentos de éstos, no son suficientes, ni a veces recomendables. Lo que se plantea más bien son políticas diferenciadas no excluyentes, que favorezcan prioritariamente a los pequeños y medianos productores privados lo mismo que a los sectores reformados, tanto de cultivos de exportación como para el consumo interno. El apoyo a los pequeños productores de granos básicos, tendría importantes efectos de generación de ingreso en las áreas más deprimidas de la economía.

Las modalidades de mercadeo de los productos agropecuarios y de los recursos productivos, deberán ser bien estudiadas para obtener una visión precisa sobre la estructura de la distribución del excedente económico y detectar la presencia de ganancias excesivas u otras distorsiones. Pareciera que en muchos casos se requieren aumentos en los precios al productor agrícola para mejorar su rentabilidad. Por otra parte, hay que considerar que la estatización de las fases de comercialización no necesariamente es una desventaja para los productores privados, tal como lo demuestra el ejemplo de Nicaragua en el cual, para importantes productos de exportación, el Estado ha podido garantizar la rentabilidad de los cultivadores privados.

Las políticas diferenciadas pueden ser diseñadas de manera que fortalezcan los eslabonamientos de los sectores de exportación de materias primas (agrícolas u otras) con los sectores de la demanda interna. La generación de empleo y de ingreso es un aspecto importante en una estrategia global de fomento de relaciones de trabajo más modernas, las cuales se requieren para garantizar la viabilidad social y política del proceso de reactivación, tal como demuestra el caso de Costa Rica. Lo anterior implica ciertas limitaciones a las políticas de estabilización y de ajuste impulsadas por los organismos internacionales. Los gastos e ingresos gubernamentales no se deben manejar exclusivamente con criterios financieros. Será necesario aplicar una política económica heterodoxa en la cual se consideren aspectos de crecimiento del mercado interno, satisfacción de necesidades de servicios sociales y de consenso social (4).

4. Estas conclusiones coinciden con los resultados de diferentes evaluaciones recientes de la política de ajuste.

Ground, R.L.: "Los Programas Ortodoxos de Ajuste en América Latina: Un Examen Crítico de las Políticas del Fondo Monetario Internacional"; en *Revista de la CEPAL*, No. 23, Santiago de Chile, agosto de 1986.

World Bank: *Adjustment Lending: A review of Ten Years of world Bank Experience*; Washington D.C., Dec. 1988.

IMF: *Theoretical Aspects of the Design of Fund Supported Adjustment Programs*; Washington D.C., Sept. 1987.

Varios estudios de este volumen plantean de manera implícita o explícita que para esto será imprescindible reducir la carga del servicio de la deuda externa y la finalización de las acciones armadas, con la consiguiente eliminación de flujos de recursos externos que distorsionan el aparato productivo y la política estatal al respecto.

Capítulo I

Los cambios en la estructura productiva del sector algodonero en Centroamérica *

Frans Thielen

Introducción

En los años 80 el sector agroexportador centroamericano, especialmente la producción de algodón, se ha visto afectado por cambios profundos en las estructuras productiva y comercial. En Nicaragua, después de 1979, y en El Salvador, a partir de 1980, fueron introducidas reformas agrarias; en Nicaragua, las exportaciones fueron nacionalizadas con el propósito de reducir el carácter concentrado de la producción algodonera de las décadas anteriores en favor de una mejor distribución del excedente generado en el sector.

Este capítulo tiene como objetivo revisar las estructuras productiva y comercial del algodón en los tres principales países productores de la región, y analizar los efectos distributivos a largo plazo de los cambios ocurridos en los años ochenta en Nicaragua y El Salvador.

1. El auge del algodón y el desarrollo capitalista

El algodón es uno de los productos que introdujo la oportunidad de diversificar la exportación agrícola de los países centroamericanos, y que después de la segunda guerra mundial puso fin a la fase de expansión económica basada exclusivamente en un crecimiento por medio de dos productos tradicionales: el café y el banano. Como nuevo producto de exportación tuvo un papel importante en la economía, sobre todo en Nicaragua, donde alcanzó una participación hasta del 45% en las exportacio-

* La versión preliminar fue comentada por Ruud Picavet de la Universidad de Tilburg (Holanda).

nes totales en los años 70, por lo que se convirtió en el producto de agroexportación más importante. En los años 80 representa todavía del 20 al 34% de las exportaciones. En El Salvador y Guatemala, el peso del algodón en las exportaciones totales no fue tan alto como en Nicaragua, por el mayor peso que tiene el café en las exportaciones totales de esos países. En los años 70 el algodón tuvo en ellos una participación del 10% al 25%, y en los años 80 de menos del 10%.

Tanto en El Salvador como en Guatemala, el surgimiento del sector algodonero llevó a una diversificación de las inversiones a la burguesía agroexportadora. En El Salvador, el sector cafetalero estaba ya muy desarrollado al principio de este siglo y se caracterizaba por altas concentraciones en la producción agrícola, el beneficio, la exportación y el control de los bancos. Se trataba de una oligarquía terrateniente, financiera y burguesa (1). Ya en 1940, un sector de ésta constituyó la Cooperativa Algodonera (COPAL) para centralizar el comercio del algodón y fomentar su cultivo. Hasta ahora, la COPAL sigue siendo controlada por la burguesía agroexportadora.

En el caso guatemalteco, el fomento del cultivo tuvo que ver con la importación de la fibra de algodón para el mercado local de textiles, la que impulsó el fomento estatal de la producción algodonera a principios de los años 50. Esto se hizo por medio del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), un ente para estimular las actividades agroindustriales, que fue posteriormente convertido en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA). Después de algunos años de experiencia, la burguesía agroexportadora, en su mayoría terratenientes, activa en el café y la ganadería, con inversiones en la industria y la banca, empezó paulatinamente a invertir en el cultivo de algodón y en la industria ligada al sector (2).

En Nicaragua surgió una nueva burguesía algodonera, no ligada a la burguesía agroexportadora tradicional. En comparación con otros países centroamericanos, Nicaragua tenía una economía poco desarrollada, lo que se reflejaba, por ejemplo, en que solo la cuarta parte de la tierra potencialmente agrícola estaba en producción. La inserción de la economía en el mercado mundial se realizó más tarde que en los otros países centroamericanos, debido a la debilidad de la burguesía cafetalera y al dominio del Estado por la alianza de los Estados Unidos y la oligarquía terrateniente tradicional (3).

1. Pelupessy, W., *El sector agroexportador de El Salvador*, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg 1984, pág. 22.

2. Figueroa Gálvez, J., *El cultivo capitalista del algodón*, Guatemala 1980, págs. 10-11; Williams, R., *Export agriculture and the crisis in Central America*, Chapel Hill and London 1986, págs. 45-46 y Painter, J., *Guatemala: False hope, false freedom; the rich, the poor and the christian democrats*, London 1987, págs. 39-40.

3. Biderman, J., "The development of capitalism in Nicaragua: a political economic history", en: *Latin American Perspectives*, No. 36, Vol. X, winter 1983, pág. 13 y Vilas, C.M., *Perfiles de la revolución sandinista*, La Habana, 1984, pág. 77.

La expansión algodonera de los tres países estuvo ubicada en la zona del Pacífico y cambió radicalmente la fisonomía de estas zonas. Por ejemplo, la expansión en Nicaragua no solo significó la incorporación de tierras vírgenes, sino que originó un proceso de sustitución de granos básicos, el desplazamiento de pequeños campesinos a zonas marginales del Pacífico, la concentración de tierras y un proceso de proletarización. En los años pico de la producción, la superficie sembrada de algodón ocupó el 80% de la tierra agrícola en León y Chinandega. En las regiones algodoneras de Guatemala (principalmente Escuintla y Retalhuleu) y de El Salvador (La Paz y Usulután), esta expansión tuvo efectos parecidos: la destrucción de grandes zonas de bosques, la expulsión de los colonos de las haciendas y un proceso de proletarización. En El Salvador, la expansión significó la eliminación de las últimas tierras disponibles para la frontera agrícola (4).

Antes de convertirse en un producto importante para la exportación en los años 50, el algodón era cultivado para el mercado interno, sobre todo en El Salvador. Con el fuerte incremento de la demanda de las industrias textiles mundiales y la guerra coreana, los precios internacionales de la fibra crecieron y la producción centroamericana se dirigió más al mercado mundial.

En los años 50 los gobiernos lanzaron paquetes de medidas para el estímulo de la producción, como fueron la construcción de carreteras en las regiones del Pacífico de los países y la habilitación ilimitada de créditos agrícolas para el sector. Estas medidas, junto con los altos precios mundiales al principio de los años 50, proporcionaron un fuerte impulso al desarrollo algodonero. La superficie sembrada de algodón creció más rápido en Nicaragua y más moderadamente en El Salvador y Guatemala (véase gráfico 1) (5), debido al ritmo más bajo del avance de la construcción de carreteras en las zonas potencialmente algodoneras. Sin embargo, en esta década El Salvador obtuvo mayores rendimientos en la producción que Nicaragua y Guatemala, reflejando la mejor organización de los productores en la COPAL y el papel de esta Cooperativa en el mejoramiento de las técnicas del cultivo (6).

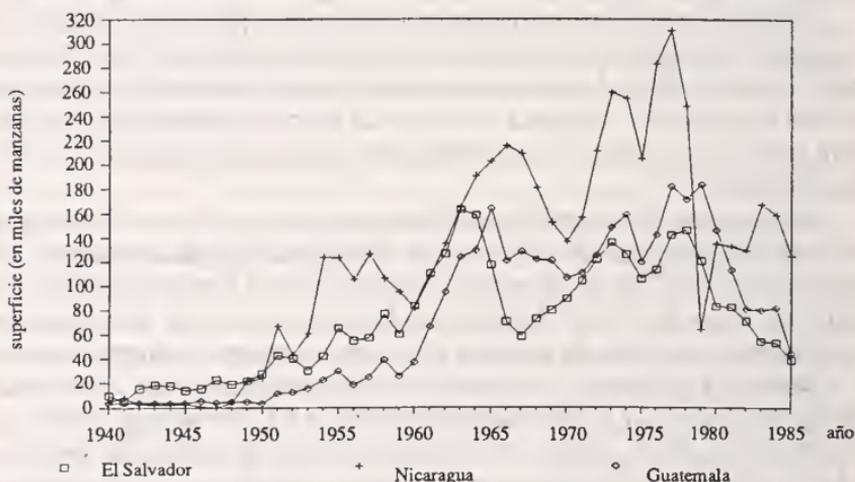
4. De Franco, M. y Hurtado de Viljil, M., "Algunos aspectos del funcionamiento socio-económico de Nicaragua", en: *Pensamiento Centroamericano*, 1978, No. 159, págs. 44-45; Williams, *Op. cit.*, págs. 53-60; Browning, D., *El Salvador, la tierra y el hombre*, San Salvador, 1975, págs. 354-357.

5. Para el gráfico 1 fueron usados como fuentes: COPAL; Dirección General de Estadísticas y Censo; Banco Central de Nicaragua; Evans T., *El algodón: un cultivo en debate*, CRIES, Managua, 1987; Stevenson, J., *Cotton production in Central America*, U.S. Department of Agriculture, Washington 1963; Harness, V. & Pugh, R., *Cotton in Central America*, U.S. Department of Agriculture, Washington 1970; World Bank, *Guatemala: economic and social position and prospects*, Washington 1978, pág. 173; ICADIS, *El subsistema del algodón en Guatemala*, San José, 1984, cuadro No. 18; INFORPRESS *Centroamericana*.

6. En los años cincuenta el rendimiento promedio en Guatemala fue 9.2 quintales de algodón oro por manzana, en El Salvador 10.1 quintales y en Nicaragua 7.6 quintales.

Al principio de los años 60 se introdujo en el sector la aplicación masiva de insecticidas, de fertilizantes y de la mecanización. También fueron establecidas industrias para el desmote, el procesamiento de subproductos del algodón y la producción de agroquímicos, a la vez que se culminó la construcción de carreteras. Esta evolución, combinada con los crecientes precios mundiales, estimuló la expansión del sector. Fueron incorporadas nuevas tierras de menor calidad y entraron muchos pequeños productores en la producción algodonera (principalmente en Nicaragua y El Salvador).

Gráfico 1
Centroamérica: superficie cultivada de algodón



Al final de los años 60, se redujo la superficie sembrada por los precios internacionales decrecientes. Luego, en los años 70, el sector experimentó otra ola de expansión, sobre todo en Nicaragua, a raíz de los elevados precios mundiales. Al igual que en la década anterior, básicamente fueron incorporadas tierras marginales para el cultivo. Guatemala se convirtió en un importante productor de algodón en Centroamérica, logrando los rendimientos más altos del mundo, obtenidos principalmente por la aplicación excesiva de insecticidas (7).

Actualmente, el sector sufre una caída de la producción. A partir de 1978 el área sembrada se redujo considerablemente en El Salvador, siendo en 1985 de 39,000 manzanas, encontrándose ahora al nivel de los años 40. La actividad guerrillera en las zonas algodoneras y la reforma agraria, afectaron más a la producción que los bajos precios mundiales. En

7. Mientras los países centroamericanos aplicaron en promedio 8 kg. de insecticida por manzana al principio de los setenta, en Guatemala se aplicó casi el doble, más de 14 kg. por manzana en 1974/75. (Williams, *op. cit.*, pág. 49).

Nicaragua, después de una caída marcada en 1979, la producción se mantuvo entre 125,000 y 167,000 manzanas, como resultado de la política estatal de fomentar las exportaciones de algodón para mantener los ingresos de divisas, a pesar de los precios desfavorables y las malas condiciones para el cultivo en el país (8). En Guatemala, la producción algodонера bajó también constantemente y se encuentra en la actualidad a un nivel de 45,000 manzanas, principalmente por problemas de rentabilidad económica (altos costos de producción y bajos precios mundiales).

2. La concentración en la fase agrícola

Desde su auge en los años 50, la producción algodонера estuvo caracterizada por tendencias hacia la concentración. En los cuadros 1 y 2 se encuentran resumidos datos de la concentración de la tierra y la producción, que demuestran las tendencias en la década de los sesenta y los setenta en los tres países.

Desde el principio, el sector mostró en Guatemala altos índices de concentración. La estructura productiva, todavía existente en la actualidad, fue formada en la segunda mitad de los años cincuenta cuando se constituyeron las grandes plantaciones algodoneiras. En 1964, el 62% de la superficie sembrada, en manos de 103 productores de un total de 558, se encontraba en fincas de tamaño mayor a las 640 manzanas. En 1970, el tamaño promedio por productor alcanzaba 493 manzanas, mientras que en Nicaragua y El Salvador era de 47 y 42 manzanas, respectivamente. En el transcurso de los años 70, el sector en Guatemala llegó a ser más concentrado todavía. El tamaño promedio de las explotaciones aumentó de 493 a 937 manzanas y el número de productores mayores de 900 manzanas aumentó de 41 a 64 en los mismos años, cubriendo así el 64.1% del área. (Véase también cuadro 2). De estos productores, los 40 más grandes tenían un tamaño promedio de 2,138 manzanas.

Según una investigación realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, el sector estaba más concentrado de lo que los datos anteriores indican. El estudio mostró que en Guatemala el 75.1% de la tierra destinada al cultivo en 1977/78 se encontraba en unidades de más de 1,000 manzanas, correspondientes a 47 familias productoras, de las cuales 15 familias controlaban cada una en promedio 5,220 manzanas. La familia más destacada era la Molina Espinoza (los hermanos Milton y Hugo) con 16,416 manzanas en producción, alrededor de Tiquisate, equivalente al 10% del área nacional. La familia siguiente era la García Granados con 10,088 manzanas en producción, o sea el 6% del área nacional, ubicada alrededor de La Gomera (9).

8. Aunque los datos de Nicaragua tienen su limitación por ser extraídos del Censo, están presentados con fines de ilustrar el desarrollo de la estructura productiva durante los años sesenta. Estos son poco comparables con los de El Salvador y Guatemala en el cuadro No. 1.

9. Figueroa Gálvez, *op. cit.*, págs. 21-22.

Cuadro No. 1
Participación de productores en la superficie aldonera
según tamaño en El Salvador, Nicaragua,
Guatemala 1960-70 (en %)¹

					superficie ²
NICARAGUA					
tamaño	0-10	10-50	50-500	>500	
1962/63	2.2	8.9	59.8	29.7	137.4
1971	1.6	7.2	54.7	36.5	136.3
EL SALVADOR					
tamaño	0-20	20-50	50-500	>500	
1964/65	15.9	15.8	48.1	20.2	158.5
1969/70	10.3	9.3	49.8	30.6	79.8
GUATEMALA					
tamaño	0-10	10-64	64-640	>640	
1964	0.0	1.6	36.0	62.3	121.9

1) tamaño en manzanas 2) superficie total en miles de manzanas.

Fuente: ICADIS, *op. cit.*, cuadro 15; Browning, *op. cit.*, pág. 371; Arias, S., *El Salvador, el subsistema del algodón*, México 1984, pág.29; CEPAL/FAO/OIT, *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica*, San José 1980, pág.164; Warnken, P.F., *The agricultural development of Nicaragua*, Colombia 1975, págs. 31, 33

Los pequeños y medianos productores en Guatemala han jugado un papel limitado, y esto solamente en los años 50 y 60. En 1964 existían todavía 239 productores con un tamaño menor de 64 manzanas y con una participación del 2.1% en la producción, pero desaparecieron en las estadísticas de los años 70. El aumento de los costos de producción, causado principalmente por el uso excesivo de insumos (fertilizantes e insecticidas) y la tecnificación de la producción, fue una de las causas por las cuales los pequeños y medianos productores dejaron de sembrar algodón en la primera mitad de los años 70. Solamente los aldoneros con mayor capacidad financiera y mejor acceso al financiamiento, incorporaron las innovaciones tecnológicas y ampliaron además sus superficies con nuevas áreas o adquirieron las de pequeños aldoneros. Contaban también con mejores ventajas para captar el crédito externo (anticipos por venta de algodón), el crédito de proveedores y de los bancos estatales y privados. Los pequeños productores se vieron afectados por las restricciones de crédito impuestas por las casas comercializadoras de insumos (10). Pero también el número de los aldoneros de mediano tamaño, bajó considerablemente en los años 70. El número de productores de tamaño inferior a 600 manza-

10. Cardona, R., *Empleo rural, estado y políticas públicas en la región sur de Guatemala*, San José, 1983, págs. 37-38.

nas disminuyó de 208 en 1968/69 a 78 en 1978/79, y su importancia en el área cultivada decreció del 32.9% al 16.7%. Aparte de la fuerte concentración en el sector agroexportador guatemalteco, esto refleja la ausencia de regulación estatal en el sector algodonero y la influencia de la poderosa organización de los grandes algodoneros por medio del Consejo Nacional del Algodón, que a su vez es miembro del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) (11). Aunque no hay datos disponibles acerca de la presente década de los ochenta, es de esperar que con la fuerte reducción de la superficie sembrada solamente los productores más grandes se hayan mantenido.

En El Salvador, las grandes fincas también fueron formadas en los años 40 y 50. En 1950, los grandes algodoneros (del estrato mayor de 140 manzanas) controlaban el 64% del área sembrada de 24,000 manzanas (el 74% en 1961) (12). En comparación con la situación de Guatemala, el tamaño promedio de los productores muy grandes es inferior en El Salvador, debido a la menor disponibilidad de tierras y al carácter terrateniente del productor guatemalteco.

En 1970, existían en El Salvador 32 productores con un tamaño promedio de superficie cultivada de algodón de 763 manzanas. A la par existía un número significativo de pequeños y medianos productores, incorporados sobre todo en los períodos de expansión algodonera. En 1964/65, cuando el área sembrada era de 158,000 manzanas, había un número de 3,810 productores con tamaño menor de 50 manzanas, participando con un 32% en el área total; en 1969/70 su número fue de 1,548 y 20% del área total de 79,000 manzanas. Aprovechando los altos precios internacionales, muchos campesinos entraron a cultivar algodón usando tierras alquiladas, pero menos aptas para el cultivo en el plano bajo de la costa salvadoreña, tierra que históricamente estuvo en manos de la oligarquía terrateniente (13).

Como se puede observar en el cuadro 2, los pequeños y medianos productores mantuvieron su participación en los años 70; en 1978/79 con un 22% de la superficie sembrada. Si se aplica el mismo límite de tierra, su peso es superior al caso nicaragüense donde estos estratos participaron con un 16% en los años 70. Lo que llama la atención en El Salvador de los años 70, es el incremento de la participación de productores grandes del estrato de 300 a 500 manzanas del 12% al 18%, a la par de una participación decreciente de los productores muy grandes (de tamaño mayor de 500 manzanas) del 31% al 27%.

11. Véase también ICADIS, *op. cit.*, págs. 21-22 y Cardona, *op. cit.*, págs. 34-36.

12. Los datos de El Salvador para 1950 y 1961 fueron tomados de Colindres, E., *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*, San Salvador 1977, pág. 73 y CEPAL, *El Salvador, características generales de la utilización y distribución de la tierra*, México, 1971, pág. 94.

13. Browning, *op. cit.*, pág. 371 y Arias, *op. cit.*, pág. 27.

Cuadro No. 2
Distribución de los productores algodoneros
según tamaño en El Salvador, Nicaragua,
Guatemala 1970 - 1980 (en%)

Tamaño del productor (mzs.)	NICARAGUA				EL SALVADOR			
	1970/71*		1978/79		1969/70		1978/79	
	Núm.	área	Núm.	área	Núm.	área	Núm.	área
1 - 20	60.3	7.7	59.3	7.6	65.9	10.3	62.3	10.6
20 - 50	17.1	8.6	15.5	8.0	16.4	9.3	18.6	11.7
50 - 100	8.8	10.3	10.1	11.6	7.3	11.9	8.1	11.1
100 - 300	9.0	27.1	10.8	31.3	7.2	26.1	6.7	21.7
300 - 500	3.1	20.5	2.6	16.6	1.5	11.8	2.5	18.1
> 500	1.6	25.7	1.7	24.9	1.7	30.6	1.8	26.7
total**	2456	136.3	4471	248.2	1883	79.8	2764	150.6
GUATEMALA								
1 - 300	49.6	9.3	18.4	4.8				
300 - 600	25.2	23.6	23.8	11.9				
600 - 900	10.4	16.3	23.2	19.1				
900 - 1200	6.5	14.2	13.0	14.8				
> 1200	8.3	36.5	21.6	49.3				
total**	278	137.2	185	173.4				

*) Guatemala: 1968/69 ***) Número absoluto y miles de manzanas.

Fuente: CONAL; Banco Central de Nicaragua; Arias, op. cit., pág. 29; COPAL; CEPAL, *América Latina y la economía mundial del algodón*, Santiago de Chile, 1985, pág. 89.

Aunque los datos de los años 70 para El Salvador sugieren una concentración parecida a la situación nicaragüense (véase cuadro 2), el sector en aquél país está en realidad más concentrado, dado el control de los grandes productores fuera de la esfera agrícola: en el comercio intermediario de la fibra, el abastecimiento de insumos, el otorgamiento de créditos para el cultivo y en la agroindustria (las desmotadoras).

De un listado de actividades económicas de familias importantes de la burguesía salvadoreña, compilado por Colindres, se puede derivar que 19 familias controlaban la cuarta parte de la producción algodonera en

1972/73 (14). La mayoría de éstas, era también activa en la producción y exportación de café y caña de azúcar, y tenía inversiones en empresas relacionadas con el sector algodonero (la industria textil, el comercio de insumos agrícolas, etc.). Muchos algodoneros empezaron a producir algodón en una hacienda de la familia en los años 40. Con las primeras cosechas exitosas ampliaron el cultivo a otras haciendas, a menudo haciendas cercanas alquiladas, propiedad de familiares. Por ejemplo, las familias algodoneras más importantes, Wright, Dueñas y Kriete, tenían una hacienda cada una en el centro de la región algodonera donde comenzó la producción. Después expandieron sus actividades como rentistas, facilitando créditos a otros algodoneros, como casas comercializadoras de insumos agrícolas y, sobre todo, como comerciantes intermediarios de algodón rama (15).

En Nicaragua la estructura productiva ha tenido características similares a la de El Salvador, aunque se notan diferencias en cuanto a la importancia de los diversos estratos de productores. Como observamos antes, los pequeños productores tenían menos presencia (véanse los cuadros 1 y 2), pero mostraron un peso creciente. Grandes y medianos productores de tamaño de 50 a 500 manzanas, tenían más importancia en Nicaragua con cerca del 60% de las tierras en las últimas dos décadas. El desarrollo de productores muy grandes, como en El Salvador y Guatemala, se realizó más tarde, lo que se explica por el poder de la burguesía somocista que no permitió una concentración fuerte de grandes algodoneros fuera de su control.

Las inversiones en la producción algodonera fueron realizadas por una burguesía que no tenía mucha presencia en la esfera agroindustrial algodonera ni en la comercialización local de la fibra, la exportación, el abastecimiento de insumos y otras actividades financieras en el sector. La fuente financiera más importante para éste, el Banco Nacional de Nicaragua, estaba controlado por el clan somocista. Había algodoneros con fuerte integración vertical, pero constituían la excepción (16). El cuadro 1 muestra la tendencia a una concentración creciente del sector en la segunda mitad de la década de los 60, por el aumento de la participación de grandes productores en la producción nacional que se realizó, geográficamente, en los departamentos de León y Chinandega.

En la década de los 70 la estructura productiva no cambió notablemente en Nicaragua, aunque el área cultivada de algodón más que se duplicó de 136,000 en 1970/71 a 310,000 manzanas en el año pico 1977/78. En el cuadro 2 se enfatiza el papel dominante de los grandes productores de 100 a 500 manzanas, que asumieron cerca del 48% del área

14. Para 1978 Arias (*op. cit.*, pág. 59) presenta un listado de 41 algodoneros que produjeron más de 10,000 quintales de algodón rama y así controlaron el 18% de la producción anual. Los productores mayores Dueñas, Wright y Kriete obtuvieron respectivamente 69, 34 y 21 miles de quintales en ese año.

15. Williams, *op. cit.*, pág. 32.

16. Baumeister, E., Murillo, L., e.o., *El subsistema del algodón en Nicaragua*, INIES/CRIES, Managua, 1983, págs. 49-50.

algodonera; entre ellos, los de tamaño de 100 a 300 manzanas fueron los más dinámicos por haber aumentado su participación del 27.1% al 31.3%.

Los productores muy grandes (de tamaño mayor a las 500 manzanas) también se extendieron. Mientras en 1970/71 había 31 productores de tamaño entre 500 y 1000 manzanas y un número de 9 con tamaño mayor de 1000 manzanas, en 1978/79 fueron respectivamente 65 y 12 con un tamaño promedio de 628 y 1755 manzanas, respectivamente. Esta expansión del área algodonera representaba una fuerte concentración de tierras en el Pacífico, pero mostraba también la mayor capacidad de los grandes productores de captar créditos bancarios (17), insumos agrícolas y asistencia técnica, obteniendo así mayores rendimientos de la producción (18).

En Nicaragua, fue muy marcado el alto grado de producción realizado en tierras alquiladas, cuyo peso aumentó del 43% en 1964/65 al 56% en 1970/71, nivel que se mantuvo en la década de los setenta. Principalmente fueron los grandes algodoneros quienes realizaron la expansión en los años 70 sobre tierras alquiladas, mientras que en la década anterior fueron los pequeños y medianos productores los que producían más en tierras alquiladas (19).

3. La comercialización del algodón

En los tres países, el comercio de la fibra se ha realizado de manera diferente. En Guatemala, la comercialización siempre fue realizada en forma directa, sin intervención de comerciantes intermediarios. Por ejemplo, en 1962/63 un 30% de la producción fue comercializada directamente por los 6 productores más grandes, un 60% con mediación de 3 cooperativas de servicios (20) a representantes de casas comerciales extranjeras, y solamente un 10% a intermediarios. Estas cooperativas tenían 11 plantas de desmote, en tanto que otras 10 desmotadoras eran privadas, en su mayoría propiedad de los productores más grandes.

17. En 1973, el 76% de los grandes productores (de 50 a 300 manzanas) y 95% de los muy grandes productores fueron financiados por créditos bancarios, mientras los pequeños productores (32% del número) tenían menor acceso a financiamiento bancario (Baumeister, e.o., *op. cit.*, págs. 53-60).

18. Véase también el cuadro No. 6.

19. En los años setenta los productores muy grandes tenían como motivos la exención del pago de impuestos y mayor acceso a créditos bancarios (Banco Central de Nicaragua, Baumeister e.o., *op. cit.*, págs. 53-57, y Núñez Soto, O., *El somocismo y el modelo capitalista agroexportador*, Managua, 1980, págs. 32-33).

20. Asociación Guatemalteca de Productores de Algodón (AGUAPA), Algodonera Guatemalteca, S.A. (AGSA), Algodonera Retalteca, S.A. (ARSA), los cuales manejaban el 15%, 30% y 15% de la cosecha en 1962/63. Ellas tenían la función de importar insecticidas, semillas y fertilizantes, de mantener máquinas agrícolas para sus socios, ofrecer servicios de fumigación aérea, de gestionar créditos, investigación agrícola, dar asistencia técnica y ofrecer asistencia en la comercialización (Stevenson, *op. cit.*, págs. 32-33).

En la actualidad esta práctica no ha cambiado substancialmente; la mayoría de los grandes productores, por la cantidad de producción que tienen, vende su producción directamente al extranjero mediante unas 14 casas comerciales. El desmote se realiza, en general, por cuenta del productor, el cual, al no disponer de su propia planta, contrata los servicios de una desmotadora (vinculada ya sea a la industria aceitera, ya sea a la exportación) pagándole, como práctica común, con semillas. Existen 42 plantas desmotadoras, de las cuales cerca de la mitad estaba sin operar en 1982 (21).

En Guatemala, la importancia del mercado interno ha crecido en los últimos años con la reducción en la producción algodонера. En la segunda mitad de la década de los setenta el 6% de la cosecha fue vendido a las industrias textiles, porcentaje que subió hasta el 24% en 1984/85. Una situación parecida se da en El Salvador, que cuenta con la industria textil más moderna en la región, donde el mercado local de la fibra absorbía el 20% de la cosecha en los setenta, porcentaje que subió hasta el 75% de la producción en 1985/86 (22).

El mencionado Consejo Nacional del Algodón en Guatemala, que asesora al gobierno, actúa como fuerza política de los algodoneros frente a éste. Además, los productores están organizados en la Asociación Algodonera que los representa para realizar actividades de apoyo (23). A pesar de la relativa ausencia de organización de los productores, hay que notar que el sector conoce un alto grado de integración vertical. Los productores más grandes tienen inversiones en desmotadoras, en la industria de aceite, de fertilizantes, etc. (24).

En El Salvador, la COPAL tiene el monopolio, por ley, sobre el comercio interno y externo del algodón; es la entidad que autoriza la producción, y es el único abastecedor de semillas para la siembra. Cada agricultor que desea sembrar algodón debe afiliarse a la Cooperativa, que posee todas las desmotadoras en el país y proporciona asistencia técnica, fertilizantes e insecticidas.

El monopolio de la COPAL parece similar a la organización actual en Nicaragua. Sin embargo, en El Salvador son los grandes algodoneros los que dominan el sector por medio de la COPAL, favoreciendo así siempre sus intereses. El dominio se garantiza mediante la conformación de la junta directiva con los productores más grandes (25). Los pequeños y media-

21. CEPAL, América Latina y la economía..., *op. cit.*, pág. 92 y Figueroa, *op. cit.*, pág. 54.

22. Comité Consultivo Internacional del Algodón, "Algodón: estadísticas mundiales", vol. 39, No. 4, Washington 1986.

23. CEPAL, América Latina y la economía..., *op. cit.*, pág. 94.

24. Williams, *op. cit.*, pág. 46.

25. Entre ellos destaca Juan Wright, un terrateniente con 5900 manzanas de tierra, una producción algodонера de 226 mil quintales de algodón en rama, con inversiones en compañías comerciales, transporte y bancos, quien fue presidente de COPAL durante nueve años. (Colindres, *op. cit.*, pág. 55 y anexo 67; y Méndez,

nos productores mantienen relaciones con los grandes algodoneiros por medio del comercio intermediario de algodón rama fuera de la COPAL, que muchas veces se combina con la provisión de créditos, insumos y contratos de arrendamiento de tierra. La comercialización fuera de la COPAL se explica por el largo período de 17 meses entre la siembra del algodón y el pago de la cosecha vendida, lo cual obliga a los productores con menor capacidad financiera a recurrir a otras fuentes de crédito. Otra razón es la falta de cupo de almacenaje en la COPAL, en el que los grandes algodoneiros gozan de tratamiento preferencial (26). Así pues, los grandes algodoneiros se apropian de ganancias extras por el comercio de la fibra, los intereses usurarios, el comercio de insumos y la renta de la tierra.

Antes de 1979, el sector algodonero nicaragüense se caracterizó por la libertad de acción de los comerciantes y hacendados, dada la poca regulación de parte del Estado y la insignificante estructura cooperativa. La organización del comercio permitió a la burguesía local y a las casas comerciales extranjeras apropiarse de la mayor parte del excedente en el sector, principalmente por medio de créditos, el comercio intermediario del algodón y el de los insumos agrícolas.

Contrariamente a la situación salvadoreña, el comercio interno y externo y la industria desmotadora tenían una estructura más heterogénea. En los años 70, había 28 desmotadoras y cerca de 16 compañías comerciales. A nivel de regulación, existía solamente la Comisión Nacional del Algodón (CONAL) con una función consultiva hacia el gobierno, que centralizaba la información sobre el sector, realizaba la investigación agrícola, clasificaba la cosecha e intervenía en conflictos serios entre productores y exportadores.

La venta del algodón se realizaba directamente a las casas comerciales, a las desmotadoras, a los comerciantes intermediarios o a las dos cooperativas existentes, Santa Ana y Esquipulas. Los grandes algodoneiros vendían sus cosechas en forma desmotada directamente a las casas exportadoras o a los comerciantes intermediarios. Los pequeños y medianos productores vendían más a las desmotadoras y a los comerciantes intermediarios en algodón rama. Era muy usual la venta de la cosecha futura (27). Muchos comerciantes y usureros habilitaban créditos e insumos a los pequeños productores para comprarles su cosecha futura a precios muy por debajo del esperado (28).

El mercado interno estaba bastante cubierto por agentes comercializadores, mientras que la exportación de la fibra estaba más concentra-

Ana M., *Incidencias de la producción algodonera en las políticas del estado de El Salvador (período 1940-1980)*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Centroamericana, San Salvador, 1982, págs. 624-627).

26. Hernández Cuéllar, G. & Amaya Serreno, R., *Mecanismos para la comercialización interna y externa del algodón*, San Salvador 1980, págs. 40-42.

27. Banco Central de Nicaragua, *Encuesta sobre las perspectivas de la actividad algodonera en Nicaragua*, Managua, 1977, pág. 10 y cuadro No. 33.

28. Núñez, *op. cit.*, pág. 46.

da y tenía características oligopolísticas. De las 16 compañías exportadoras, 4 empresas manejaron desde el 54% hasta el 76% de las exportaciones totales entre 1975 y 1979. La mayoría de estas compañías funcionaban como representantes de casas comerciales norteamericanas (29).

El funcionamiento del mercado algodonero en los años 70, agudizó las contradicciones entre los algodoneros y el régimen somocista. La rentabilidad económica de los pequeños y medianos productores, fue afectada por los menores precios recibidos y los crecientes costos de producción (sobre todo de los insumos). La fluctuación de los precios y el gran margen entre los precios locales y los mundiales, estaban entre los principales problemas (30).

La nacionalización del comercio interno y externo del algodón en 1979 con la constitución de la Empresa Nicaragüense del Algodón (ENAL), puso fin al floreciente comercio intermediario y aseguró al estado las divisas provenientes de las exportaciones. Por medio de la introducción de diversas medidas, el Estado obtuvo mayor control sobre los precios en cada fase de la producción. Nueve de las 26 desmotadoras fueron nacionalizadas, mientras que el resto permanece ligado, ya sea a los algodoneros más grandes, ya sea a la industria aceitera. Las desmotadoras funcionan como centros de acopio y lugares en donde se efectúan las operaciones comerciales (compras, deducciones por calidad, embalaje, etc.) (31).

La cosecha se vende en su mayor parte en oro. El precio de garantía está fijado FOB Puerto Corinto, con deducciones por calidad y transporte, calculando un margen de ganancia del 20 al 30% para el productor. El precio ha sido ajustado a los altos niveles de inflación en el país. Además, fueron introducidos incentivos especiales ante las continuas quejas del sector privado de estar produciendo con pocas ganancias (un mayor tipo de cambio preferencial, el derecho de comprar dólares en el mercado paralelo en 1982, el pago de una parte del precio en dólares en 1985) (32).

4. El Salvador: reforma agraria y crisis

La reforma agraria de 1980 estuvo dirigida a superar los efectos del estancamiento del modelo de acumulación en la década anterior. Los

29. Baumeister e.o., *op. cit.*, pág. 49. Núñez (*op. cit.*, pág. 46) muestra que 12 de las 16 compañías funcionaron como representantes de casas extranjeras, de las cuales ocho tenían su sede en los Estados Unidos.

30. Cruz, E. & Hoadley, K., *The effect of government trade policy on private sector exports, the case of Nicaraguan cotton*, Washington 1975, pág. 10.

31. CEPAL, *América Latina y la economía...*, *op. cit.*, pág. 101.

32. Evans, *op. cit.*, págs. 11 y 18.

problemas principales se encontraron en la imposibilidad de reproducción de la fuerza de trabajo y en el fuerte ascenso de la movilización popular contra la dominación política y sindical. A diferencia de los sectores agro-exportadores de café y caña de azúcar, el sector algodonero no fue afectado por la nacionalización del comercio externo, debido a la presencia de la Cooperativa Algodonera y a su monopolio ya existente por ley (33).

El programa de la reforma agraria afectó al sector de una manera directa por las medidas redistributivas de la tierra, e indirectamente por el impacto general del reordenamiento de las propiedades rurales. Solamente la primera fase de la reforma, que debía afectar propiedades de tierra de más de 714 manzanas transfiriéndolas a cooperativas agrícolas, afectó substancialmente al sector algodonero. Con base en la expropiación de grandes propiedades de tierra, fue creado un sector importante de cooperativas que en 1980/81 abarcaba 22,000 manzanas, o sea el 27% de la superficie cultivada. Fueron constituidas 66 cooperativas, principalmente en los departamentos de Usulután y La Paz donde se encuentra la mayoría de las grandes propiedades algodoneras. Las cooperativas estaban conformadas por un mínimo de 25 trabajadores permanentes, colonos, anteriores capataces, etc.

En los últimos años el área reformada no ha variado mucho, pero la participación de los productores privados se ha reducido fuertemente de 60,000 manzanas en 1980/81 a 19,000 en 1985/86. La rentabilidad de la producción algodonera ha caído considerablemente. Los crecientes costos de producción por manzana, debido a los aumentos en los costos de los insumos, la renta de la tierra y los intereses, no fueron compensados por los aumentos en el precio al productor (34). El sabotaje económico de la guerrilla durante más de 7 años en las regiones algodoneras, ha influido también en la rentabilidad. Además, muchos productores tienen deudas acumuladas con los bancos desde principios de la década de los ochenta, por haber exportado sus capitales. Asimismo, la amenaza de una posible expropiación por la reforma agraria ha dado como resultado el parcelamiento de grandes propiedades, un cambio de propietarios de las tierras algodoneras y una inversión decreciente en el cultivo (35).

33. Para una evaluación de la reforma agraria, véase Pelupessy, W., "Reforma agraria y sector agroexportador en El Salvador", en: *Estudios Centroamericanos*, año XLII, No. 461, marzo de 1987, págs. 227-236.

34. Pelupessy, W., *Recent developments in the coffee and cotton sector of El Salvador and agrarian policy*, Development Research Institute, Tilburg 1987, págs. 10-11.

35. Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Evaluación del cultivo del algodón cosecha 1982/83*, San Salvador 1983, págs. 11-22 e investigación de campo realizada en 1985/86.

Cuadro No. 3
El Salvador: producción algodonera
según sector de propiedad 1980 - 1986

	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
SUPERFICIE¹						
cooperativas	22.5	28.2	23.2	18.8	22.9	19.6
sector privado	60.6	54.6	48.1	35.6	30.6	19.8
total	83.1	82.8	71.3	54.4	53.5	39.3
RENDIMIENTO²						
cooperativas	34.5	31.8	33.7	34.7	30.9	23.7
sector privado	30.2	27.5	31.8	29.1	32.1	29.1
total del sector	31.3	29.0	32.4	31.1	31.6	26.4

1) en miles de manzanas 2) en quintal rama por manzana

Fuente: ISTA y COPAL.

El cuadro 4 presenta los últimos datos disponibles con respecto a la distribución de tierras según tamaño del productor. La participación de los grandes productores de tamaño de 300 a 500 manzanas, creció del 11.8% al 18.4% del área, lo cual refleja el efecto de la reforma agraria y la anticipación de los grandes algodoneros a una posible afectación de parte de ésta (36). El estrato superior a 500 manzanas se redujo del 30.6% al 24.2% de la superficie total. Allí se encuentra la mayor parte de la producción cooperativa (participación de un 16.2%) y la realizada en tierras alquiladas.

El sector cooperativo obtuvo mejores rendimientos en los primeros años de su existencia, siendo en las cosechas 1980/81 y 1983/84 de cerca de 34 quintales de algodón rama por manzana (véase cuadro 3), probablemente por la mejor organización de las empresas y las ventajas de la economía de escalas. En los años posteriores, el sector privado obtuvo una mayor producción por manzana, probablemente por la baja en la participación de los pequeños y medianos productores privados, mientras que la mayoría de las empresas en el sector reformado tienen un tamaño mayor de 100 manzanas.

36. La Fase II, la tercera modalidad de la reforma agraria, efectiva en 1987, debería afectar a propiedades de más de 350 manzanas.

La intención de la reforma agraria de eliminar las tierras arrendadas no tenía mucha importancia para el sector algodonero, habiendo sido excluidas por ley las tierras de cultivo de algodón y azúcar con extensiones mayores de 145 manzanas. En la década de los ochenta, cerca del 50% de la producción algodonera siguió siendo realizada en tierras alquiladas (37).

Cuadro No. 4
El Salvador: área, producción y rendimiento
según tamaño del productor
1970 - 1983

1969/70			1982/83		
tamaño de productor (en mzs.)	área (%)	rendimiento ¹ (%)	área	área ² sect. ref.	rendimiento ¹ (%)
< 20	10.3	30.6	7.5	-	31.6
20 - 50	9.3	31.1	11.5	-	31.7
50 - 100	11.9	34.5	11.6	0.7	33.7
100 - 300	26.1	34.6	26.8	8.3	31.7
300 - 500	11.8	35.8	18.4	9.3	35.7
> 500	30.6	38.7	24.2	16.2	37.3
total	79.8 ³	35.3	69.6 ³	23.2 ³	34.0

1) quintal rama por manzana 2) área sector reformado 3) 1,000 manzanas.

Fuente: Arias, *op. cit.*, pág. 29; Ministerio de Agricultura y Ganadería, *op. cit.*, pág. 36; ISTA.

Característico del sector algodonero salvadoreño en los últimos años es la progresiva desaparición del pequeño productor. En 1969/70 su número era de 1240 con un tamaño promedio de 6 manzanas, habiéndose incrementado a 1723 en 1978/79 y un promedio de 9 manzanas. La participación en la superficie se redujo del 10.6% en 1978/79, al 7.0% en 1982/83 y en 1985/86 parece haber desaparecido completamente (38). Esto se explica por los problemas de rentabilidad indicados antes, pero también por la situación desfavorable en que se encuentra este productor. La clase

37. MAG, *op. cit.*, pág. 34 e investigación de campo realizada en 1985/86.

38. Durante 1985/86 no se ha podido encontrar un productor de tamaño menor de 26 manzanas en los departamentos de Usulután, La Paz, San Miguel y San Vicente.

de productores de menos de 50 manzanas cultiva algodón en tierras de inferior calidad, tiene menor acceso a los créditos bancarios, y menor tecnificación. En la década anterior, el 70% de los pequeños y medianos productores (menos de 50 manzanas) usaron tractores para la preparación de la tierra y solamente el 5% para el trabajo de cultivo, mientras que el 99% de los de mayor tamaño usaron tractores para la preparación de la tierra y el 56% para los trabajos de cultivo (39). Estas diferencias han continuado últimamente, a lo que se debe agregar que los pequeños productores reciben muchas veces un precio menor por su cosecha.

5. Nicaragua: reforma agraria y fomento de la producción

Después de la victoria de los sandinistas, la política hacia el sector algodonero en Nicaragua consistió de dos líneas principales: la reactivación, después de la caída drástica de la producción en 1979/80, y la reestructuración con fines redistributivos del excedente. Las reformas que afectaron al sector algodonero fueron la nacionalización de los bancos y de las exportaciones, lo mismo que la reforma agraria.

Parte de la reforma agraria (40) fue la expropiación de tierras algoneras de los terratenientes íntimamente ligados al clan de Somoza, al igual que de latifundios que por la presión política debían ser expropiados. El área de estas expropiaciones se estima en el 17% de la superficie algodonera (22,800 manzanas) y afectaron aproximadamente a la mitad de los productores muy grandes (más de 500 manzanas). Por su importancia para el sector, estas grandes propiedades fueron convertidas en Unidades de Producción Estatal (Área de Propiedad del Pueblo). Con la reforma agraria se impulsó también la formación de cooperativas entre los pequeños productores, por ejemplo para habilitar créditos bajo condiciones favorables (41). En la llamada segunda fase de la reforma agraria (agosto 1981), todas las propiedades privadas cultivadas eficientemente fueron dejadas sin afectar, pero las de tamaño mayor a las 500 manzanas y ociosas o deficientemente explotadas, sí podrían ser expropiadas, como también las propiedades mayores de 50 manzanas trabajadas bajo relaciones no capitalistas (aparcería, colonato) (42).

39. Porcentajes (1969/70) expresados en la superficie cultivada.

40. Para una evaluación de la reforma agraria, véase: Deere, C.D., Marchetti, P., Reinhardt, N., "The peasant and the development of Sandinista agrarian policy", en *Latin American Research Review*, Vol. XX, No. 3, 1985.

41. Thome, J.R. & Kaimowitz, D., "Nicaragua's agrarian reform: the first year (1979-80)", en: Walker T.W. (ed.), *Nicaragua en revolution*, New York 1985, págs. 300-301.

42. Son los límites en el Pacífico. En el resto del país es respectivamente 1.000 y 100 manzanas.

Entre las medidas que afectaron indirectamente al desarrollo de la estructura productiva del sector puede mencionarse, por ejemplo, la política de establecimiento de una tarifa máxima de arrendamiento de tierra (C\$ 300 por manzana en 1986), que eliminó las rentas exorbitantes y redujo paulatinamente la proporción de tierras alquiladas en el sector (43). En el área de insumos agrícolas y asistencia técnica, fueron constituidas varias empresas estatales como la Empresa Nicaragüense de Insumos Agropecuarios (ENIA), que importa los insumos agrícolas y las materias primas para la producción de pesticidas e insecticidas, los cuales, a través de PROAGRO, se venden a precios regulados a los productores estatales y pequeños productores (44).

En la década de los ochenta la superficie, tanto de las cooperativas como del sector estatal, fue extendida considerablemente (véase cuadro 5).

Cuadro No. 5
Nicaragua: la producción algodonera
según sector de propiedad 1980 - 1985

Clases de productores	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
Superficie (1.000 mzs.)					
pequeños y cooperativas*	12,5	15,2	18,2	40,4	45,5
productores privados**	99,4	92,1	78,2	77,0	69,3
APP+	22,8	25,4	32,8	46,2	44,2
total	134,7	132,7	129,2	163,6	159,0
Rendimiento (qq rama/mz)					
pequeños y cooperativas*			35,5	33,0	28,6
productores privados**			40,6	38,3	30,5
APP+	38,4	34,9	38,2	28,6	27,3
total	36,2	30,7	39,3	34,2	28,1

*) Abarca las Cooperativas Agropecuarias Sandinistas, las Cooperativas de Créditos y Servicios y los pequeños productores (menos de 30 mzs). **) Productores privados (más de 30 mzs).

+) Area de Propiedad del Pueblo.

Fuente: Baumeister e.o., *El subsistema...*, op. cit., pág. 78 y Evans, op. cit., pág. 10 y anexo 5+6.

43. Baumeister e.o. *El subsistema...*, op. cit., pág. 74.

44. El estado maneja cerca del 60% de las importaciones y cerca del 40% del comercio local de insumos para el sector.

El área de las cooperativas (45) y de la pequeña producción se incrementó del 9% al 28%, de la cual el 37% fue cultivado por 116 Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS), el 50% por 83 Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) y el 13% por pequeños productores privados. Los datos globales enfatizan el éxito de la política agraria sandinista en cuanto al fomento de la pequeña producción y la formación de cooperativas entre los pequeños productores. En la década de los años setenta la participación de la pequeña producción fue de cerca del 11%, mientras en los últimos años aumentó al 18% (véase cuadro 6). Las cooperativas (las CAS y las CCS) asumen ahora una cuarta parte de la producción.

La superficie del sector estatal casi se duplicó y representó entre la cuarta y la tercera parte del área algodonera en 1984/85. Los medianos y grandes productores privados, en su mayoría, muestran una tendencia a

Cuadro No. 6
Nicaragua: número, área y rendimiento
según tamaño y tipo de productores 1970 - 1985

tamaño del productor (mzs.)	1970/71*			1984/85		
	número	área (%)	rendimiento**	número	área (%)	rendimiento+ 83/84 84/85
menor de 30	1718	11.5	58		17.9	94 104
CCS				83	14.0	93 106
prod. privados				491	3.8	99 98
30 < < 100	399	15.1	61	358	11.4	120 103
100 < < 300	222	27.1	91	135	15.1	110 107
mayor de 300	117	46.2	111		44.9	94 98
prod. privados				56	17.1	108 104
APP					27.8	83 94
CAS**				116	10.8	101 89
total++	2456	136.3	12.7		159.0	34.3 29.0

* El límite de 30 es 20 mzs., de 300 es 200 mzs. ** No hay datos disponibles del tamaño. +) Índice (nacional=100), qq por mz. ++) miles de mzs., qq oro (70/71) y qq rama (83/84 y 84/85).

Fuente: Warnken, *op.cit.*, pág.33; CONAL, *op.cit.*, pág.25; Evans, *op.cit.*, anexo 5+6.

45. En las estadísticas las cooperativas se categorizan bajo la pequeña producción, lo cual parece correcto para el caso de los productores individuales privados y de las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), pero no para las Cooperativas Agropecuarias Sandinistas (CAS) por la superficie que tienen.

reducir su participación. En 1980/81 cubrieron todavía el 74% de la superficie, porcentaje que se redujo al 44% en 1984/85. Como se observa en el cuadro 6, la reducción se encuentra sobre todo en el estrato de productores medianos de 100 a 300 manzanas. En la década de los setenta este estrato fue el más dinámico, con el 27% en 1970/71 hasta el 31% en 1978/79, período durante cual el área algodonera casi se duplicó (véase también cuadro 2). La reducción se produjo principalmente en 1982/83, después de un año de producción con pérdidas (46). Muchos dejaron de cultivar algodón, probablemente debido a la aplicación de la segunda fase de la reforma agraria (lo que explicaría el crecimiento del sector cooperativo con 22 mil manzanas en el año 1983/84), o por estar cultivando otros productos menos riesgosos.

Sin embargo, los productores privados siguen siendo responsables del grueso de la producción (el 48.7% en 1984/85), lo que refleja los efectos de la política dualista hacia el sector privado. Por un lado, se estimula la producción privada con el financiamiento de hasta el 100% de los costos de producción, precios garantizados, provisión de insumos agrícolas, servicios y maquinaria barata (precios a la tasa de cambio oficial) e introducción de incentivos (derecho de comprar dólares). Por otro, la política agraria impide a los productores privados descapitalizar sus fincas algodoneras, u obtener ganancias extraordinarias de la producción o del arrendamiento (47).

En los años setenta, los grandes y medianos productores obtuvieron un mayor rendimiento que los pequeños por la posición desfavorable de éstos, reflejada en la escasa utilización de tecnología. Actualmente los medianos y grandes productores siguen obteniendo mejores resultados, mientras que la pequeña producción y las cooperativas obtienen resultados menores (véase cuadro 5 y 6) (48). Los resultados del sector estatal son inferiores a los de los sectores privado y cooperativo.

Es difícil dar explicaciones satisfactorias para estos resultados. La producción algodonera se realiza en condiciones deficientes en Nicaragua. La infraestructura requerida, el abastecimiento de insumos agrícolas y el mantenimiento de máquinas son deficientes; además, hace falta mano de obra para la cosecha. La burocratización de las agencias estatales que operan en el sector, como AGROMECA (abastecedor de máquinas agrícolas y servicios de máquinas), ETSA (fumigación aérea), etc., afecta especialmente a las fincas estatales y cooperativas. El sector estatal sufre asimismo problemas de organización empresarial, falta de experiencia en el cultivo y una decreciente productividad por falta de disciplina laboral (49). Las cooperativas padecen problemas parecidos.

46. Evans, *op. cit.*, pág. 12.

47. Colburn, F., *Post-revolutionary Nicaragua, state, class and the dilemmas of agrarian policy*, London 1986, págs. 56-59.

48. Los datos de los años 80/81 y 81/82 tienen poca confiabilidad.

49. Vermeer, R., *Landbouwcoöperaties in Nicaragua*, Tilburg 1986, pág. 68.

El estímulo de la producción algodonera se realizó a costa de una estructura de costos distorsionada. Según ENAL, el peso de los insumos agrícolas bajó del 42% al 29% en el período de 1979/80 hasta 1984/85, debido al subsidio estatal (50). Por otro lado, los costos del corte del algodón subieron del 10% al 27% del total, como consecuencia del aumento substancial de los salarios nominales. La baja de los precios del algodón exportado redujo los ingresos netos de divisas para el Estado a partir de 1984/85, lo que dio como resultado una pérdida neta de divisas (51). Por lo tanto, se cuestiona el sistema de precios garantizados que favorece a la pequeña producción pero no estimula al sector privado en su totalidad, que continua la producción algodonera por falta de alternativas (52).

6. Conclusiones

El auge del cultivo del algodón formó parte de la diversificación de las exportaciones agrícolas en los países centroamericanos. La diferencia en el desarrollo histórico se refleja en la tendencia temprana a la concentración de las tierras algodoneras y de la producción en El Salvador, y más aún en Guatemala. Ambos países cuentan con una fuerte burguesía agroexportadora tradicional, que vio en el cultivo nuevas posibilidades de acumulación y de diversificación. En Nicaragua la concentración comenzó en la segunda mitad de los sesenta, bajo el dominio de una nueva burguesía, no ligada a la tradicional.

El nivel de concentración de la tierra en la década de los setenta, fue parecido en El Salvador y en Nicaragua. Sin embargo, el dominio de los grandes algodoneros fuera de la fase agrícola, distinguió ambos casos.

En Guatemala, la participación de los pequeños y medianos algodoneros que tradicionalmente había sido reducida, prácticamente desapareció en los años setenta. En El Salvador y Nicaragua, en cambio, estos productores han mantenido participaciones significativas. En la década de los setenta, los pequeños productores de El Salvador cobraron una importancia relativa mayor que en Nicaragua. Empero, los rendimientos de este tipo de producción son más bajos que los de los algodoneros de mayor tamaño, porque ocupan tierras menos aptas, arrendadas, con menos acceso a créditos bancarios, asistencia técnica, mecanización, etc. Los medianos productores del estrato de 100 a 300 manzanas, han tenido una participación mayor en Nicaragua, especialmente en el período del auge algodonero en la última década.

50. Los cálculos fueron hechos sin distinción de tipo de productor. Por ejemplo, el sector privado podría haber tenido mayores costos de insumos por comprarlos fuera de las comercializadoras estatales.

51. Según Evans (*op. cit.*, pág. 16) la ganancia neta de divisas fue el 55% del valor de las exportaciones en 1983/84, bajándose al 35% en 1984/85 y convirtiéndose en una pérdida del 12% en 1985/86.

52. Evans, *op. cit.*, pág. 24.

La estructura de comercialización proporciona un indicador de la distribución del excedente en la esfera de la circulación del sector. En Guatemala existe generalmente la venta directa por los grandes algodoneiros a las casas comercializadoras, lo que les favorece por la ausencia de márgenes comerciales de los intermediarios. Esto contrasta con la situación en Nicaragua, donde antes de 1979 el comercio intermediario (de desmotadoras, comerciantes y casas exportadoras) tenía un papel predominante en el mercado interno de la fibra. La nacionalización del comercio del algodón, acompañada por precios garantizados e incentivos, ha favorecido tanto la producción cooperativa como la pequeña y la mediana, que antes se encontraban en una situación desfavorable en cuanto a los precios que recibían en relación con la habilitación de créditos con intereses usureros.

En El Salvador, el comercio es controlado por la burguesía agroexportadora desde el establecimiento del monopolio de la Cooperativa Algodonera. Sin embargo, fuera del control de ésta, los grandes algodoneiros operan como comerciantes intermediarios de la fibra para los menores, con quienes se relacionan con créditos, tierras alquiladas y abastecimiento de insumos. Así, los grandes algodoneiros se aseguran ingresos adicionales de la renta, el interés usurero y los márgenes de la comercialización.

Los programas de reforma agraria afectaron a las grandes propiedades algodoneiras de El Salvador y Nicaragua. En este último país se constituyó el sector estatal con base en la expropiación de grandes algodoneiros, a la vez que se impulsó la creación de cooperativas entre los pequeños productores. Entre los dos, han incrementado su participación hasta la mitad de la superficie sembrada. El creciente peso de la producción pequeña y cooperativa, constituye una ruptura con la situación de la década de los setenta. No obstante, el sector privado de medianos y grandes algodoneiros sigue teniendo importancia. En El Salvador, la reforma creó un sector de producción cooperativa basado en la expropiación de grandes algodoneiros, el cual cubrió más de la cuarta parte de la superficie algodoneira y cuya participación ha crecido en los años recientes. Contrariamente al caso nicaragüense, el papel de la producción privada se ha deteriorado enormemente, siendo ésta la más afectada por la crisis, por lo que los pequeños productores tienden a desaparecer.

Se puede concluir que a pesar de la reforma agraria y otras reformas, en El Salvador ha habido pocos cambios en la distribución del excedente en el sector algodoneiro. El peso de la burguesía algodoneira en el beneficiado, en la comercialización del producto y en los medios de producción, prácticamente se mantiene intocable. Más que el cambio en la tenencia de la tierra, lo que ha tenido impacto en la producción de algodón ha sido la decisión del sector privado de abstenerse de esta actividad por motivos económicos y por la guerra. En Nicaragua, las reformas han favorecido tanto al Estado como a la producción pequeña y cooperativa, mientras que la burguesía algodoneira ha perdido peso en el excedente por

la nacionalización de una parte de la gran producción y por las rentas fijas de la tierra, así como por la pérdida de las actividades comerciales y los intereses usureros. Por su parte, la participación del Estado se incrementó por la producción estatal, el monopolio sobre la comercialización interna y externa, y el control de los precios. Sin embargo, la política de incentivos ha reducido la captación neta de divisas provenientes de las exportaciones algodoneras.

Capítulo II

Política y reforma agraria en Honduras. Crisis de un sistema alimentario*

Guy Durand

Introducción

Desde el principio de los años setenta, la reforma agraria ha sido una de las mayores preocupaciones de todos los actores de la vida económica de Honduras. Llamaba la atención del observador externo hasta tal punto, que podía ocultar los demás problemas del campo. De hecho, tenía como objetivo acabar con el sector tradicional (complejo latifundio-minifundio) y sustituirlo por un sector llamado "contemporáneo", constituido por estructuras colectivas de producción (cooperativas o empresas asociativas). Fue así como surgieron, junto a las grandes plantaciones (bananeras, pero también azucareras y algodóneras), las estructuras modernas capaces de sacar al campesinado de su arcaísmo. La superioridad del sector contemporáneo residía, según sus promotores, en el modelo cooperativo, el cual unía la eficacia de la empresa colectiva (juzgada superior a la individual) y la equidad de un sistema que no se basa en la apropiación privada de los beneficios creados.

Así concebida, se suponía que la reforma agraria iba a acelerar la evolución de los sistemas agrarios heredados de la época colonial y a responder a las demandas del país: cubrir las necesidades alimentarias,

* La versión preliminar fue comentada por Victor Bulmer-Thomas del Queen Mary College (Inglaterra).

suministrar divisas para el crecimiento económico y resolver el problema del desempleo en el campo.

Falta mucho todavía para cumplir con los objetivos fijados desde hace casi 15 años. El propósito de este capítulo es analizar en qué medida la política agraria ha logrado o no cumplir con sus objetivos y proponer una interpretación de su fracaso relativo. Lo haremos, apoyándonos en el concepto del sistema alimentario tal como lo han presentado Solón Barraclough y Peter Marchetti (1) al explicar el funcionamiento del sistema alimentario de la Cuenca del Caribe. Concentraremos nuestro trabajo en el sector rural de Honduras. Se tratará de describir la dinámica de los diversos sistemas de producción del campo y analizar las consecuencias para el modelo de acumulación, particularmente al nivel de los pequeños y medianos campesinos productores de granos básicos.

Según los dos autores citados, la demanda externa proveniente del mercado mundial sirve como motor de la economía nacional, pero esta misma demanda entra en contradicción sistemática con una economía campesina en estancamiento. La acumulación al nivel de los pequeños campesinos está entrabada por la estructura agraria, el crédito usurario, el sistema de comercialización, el bajo nivel de inversión en infraestructura y asistencia técnica y la política de precios que desfavorecen a los campesinos.

Así, en una primera parte, presentaremos unos indicadores de la eficiencia del sistema alimentario hondureño en términos de producción y pobreza rural. Luego analizaremos su funcionamiento, enfocando las estructuras agrarias y las relaciones de interdependencia que existen entre los diferentes sistemas de producción. Finalmente, trataremos de evaluar el impacto de la reforma agraria sobre la transformación de este sistema alimentario.

1. Eficiencia del sistema alimentario hondureño: producción agrícola y pobreza rural

En 1986, la economía hondureña continuaba caracterizándose por el sistema agro-exportador, igual que la de los países vecinos de Centroamérica. Aunque el sector agrícola no representa más que el 30% del PIB (Producto Interno Bruto), asegura más del 75% de las exportaciones totales y el 53% solamente por dos productos, el banano y el café. Así que la coyuntura de la economía nacional está ligada muy estrechamente a las fluctuaciones del mercado internacional de estos dos productos.

A pesar de la importancia del sector agrícola, las necesidades alimentarias de la población no están cubiertas y la situación no mejora. Los

1. Ver Solón Barraclough y Peter Marchetti, Amsterdam, 1984.

índices de la producción agrícola y alimentaria por habitante calculados por la F.A.O. confirman este hecho. Estos índices, sobre una base de 100 en 1969-1971, pasan a ser respectivamente 85 y 80 en 1982.

El crecimiento de la producción agrícola total fue muy alto durante los años sesenta: +5,7% por año. Durante los años setenta y los primeros años de los ochenta, la tasa de crecimiento anual bajó al +1,9% por año entre 1970 y 1981, y +1,7% por año entre 1970 y 1984. Así, después de 1970, el crecimiento de la producción agrícola es muy inferior al crecimiento de la población. Entre los dos censos de 1961 y 1974, la población ha crecido en un 2,7% anual y se estima que ha llegado a un 2,9% en estos últimos años.

Entre estas cifras generales de producción agrícola, no diferenciamos la producción alimentaria y la no alimentaria, ni tampoco la producción dirigida al mercado interno y la producción que se exporta. El examen detallado de la tasa de crecimiento anual del volumen producido de cada uno de los principales productos agrícolas, nos revela la gravedad de la situación.

Cuadro No. 1
Tasa de crecimiento anual del volumen de producción
agrícola en el período 1970-1986

maíz	+ 1,5%	café	+ 5,9%
sorgo	- 1,6%	banano	+ 0,3%
frijol	+ 0,1%	plátano	+ 5,8%
arroz	+ 6,5%	caña de azúcar	+ 7,0%
		algodón	+ 1,8%
		palma africana	+ 14,8%
		tabaco	+ 5,9%

Fuentes: Cálculos efectuados con base en datos del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Honduras.

Así, en el cuadro N°1 se observa durante el período de 1970 a 1986 un estancamiento de la producción de frijoles y un crecimiento muy débil del maíz, que son dos productos que constituyen la base de la alimentación del pueblo. Sólo el arroz, que todavía forma una parte marginal de la dieta hondureña, manifiesta un fuerte crecimiento.

Si consideramos los productos destinados a la exportación, el crecimiento anual, excepto el del banano y el algodón, supera el 5%, un porcentaje muy por encima del crecimiento de la población.

Cuadro No. 2

Evolución de la producción, superficie y rendimientos de los principales cultivos en el período 1969-1979. Tasa de crecimiento anual (2)

Cultivos	Producción	Superficie	Rendimientos
Granos Básicos			
-maíz	0,2	1,2	-0,9
-sorgo	0,7	0,4	0,7
-arroz	5,7	8,2	-2,1
-frijol	-8,2	-2,2	0,2
Cultivos industriales y de exportación			
-banano	-0,9	-1,9	1,1
-plátano	0,3	-2,0	2,7
-palma africana	4,7	1,4	3,4
-café	7,9	4,5	3,2
-tabaco	9,1	4,7	4,0
-algodón	8,6	10,5	-1,4
-caña de azúcar	7,6	6,8	0,8

Fuente: Cálculos efectuados a partir de los datos del Banco Central de Honduras, citados por el Banco Mundial.

(a) Corresponde a la producción de las dos transnacionales bananeras, solamente.

El análisis de los componentes de la crisis observada en la producción de los granos básicos hace resaltar la disminución (o el estancamiento) de los rendimientos por hectárea en el período 1969-1979: maíz, -0,9%; sorgo, 0,7%; frijol, 0,2%. El fuerte crecimiento de la producción de arroz (+5,7%) fue el resultado de una disminución de -0,2% anual de los rendimientos, compensado por un fuerte aumento de la superficie cultivada (+8,2% por año).

Por el contrario, el rendimiento por hectárea de casi todos los cultivos industriales o los destinados a la exportación, creció a un nivel superior al 2,5% anual, con la excepción del algodón (-1,4%), el banano (+1,1%) y la caña de azúcar (+0,8%).

La situación aparece muy grave, particularmente en las zonas rurales donde se encuentra la mayoría de los pobres. La CEPAL (3) ha estimado

2. El cuadro 2 no abarca el mismo período que el cuadro 1 al no disponer de una información segura sobre la superficie y los rendimientos entre 1980 y 1986.

3. Ver CEPAL, 1983, pág. 18.

la magnitud de la pobreza en Honduras con base en las encuestas de egresos-ingresos por familia realizadas en 1980. Una familia se encuentra en estado de pobreza cuando sus ingresos no permiten cubrir los costos de la "canasta básica". La extrema pobreza se define como la situación de familias que no tienen ingresos suficientes para comprar la parte alimentaria de la "canasta básica". Así definido, se puede constatar que más del 80% de la población rural hondureña vive en un estado de pobreza, y casi el 70% en un estado de extrema pobreza o pobreza absoluta (ver cuadro N°3).

Cuadro No. 3
Estimación de la pobreza
en Honduras en 1980

	Población total	Población urbana	Población rural
Estado de pobreza de lo cual:	68,2	43,5	80,2
-extrema pobreza	56,7	30,6	69,7
-no satisfacción de necesidades básicas	11,5	13,3	10,5
No pobres	31,8	56,1	19,8
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: CEPAL, op. cit.

Tal acumulación de datos alarmantes, tanto de producción alimentaria, como de niveles de ingresos, nos da la impresión de un "círculo vicioso de la pobreza", bien conocido en la literatura sobre el subdesarrollo. Pero, no se debe olvidar la prosperidad relativa (4) de los productos destinados a la exportación. Así pues, es necesario observar más detalladamente las estructuras de producción en el campo hondureño y estudiar el funcionamiento de los diferentes sistemas de producción que se pueden encontrar.

4. Relativa, pues el primer producto de exportación, el banano, sufre una disminución de la producción y la caña de azúcar enfrenta una crisis de demanda en el mercado internacional (de los Estados Unidos, particularmente, con la competencia de los productos sustitutos del azúcar). Habría que añadir también la crisis del mercado internacional de la carne.

2. El funcionamiento del sistema alimentario: estructuras y sistemas de producción

Muchos de los trabajos de investigación sobre el campo hondureño, analizan el sector bananero a partir de una descripción del acaparamiento de las mejores tierras de la costa norte del país por las dos compañías bananeras (United Brand y Castle and Cook), de las luchas sociales en el enclave bananero o alrededor del enclave y las luchas por la tierra de parte de los ex-obreros de las compañías. Otros se dedican al sector de la reforma agraria, pero muy pocos tratan de analizar el sector agrario en su conjunto, y mucho menos el sector del pequeño campesinado.

En esta segunda parte de este capítulo, nos proponemos esbozar una presentación general de las estructuras agrarias y de los principales sistemas que se puede observar. Trataremos de insistir en las relaciones que existen entre cada sistema, ya que éstas nos permiten vislumbrar las formas particulares de la crisis del modelo agro-exportador hondureño. Por fin, presentaremos algunos datos que caracterizan las pequeñas y medianas fincas agrícolas.

2.1. Las estructuras de producción

Desafortunadamente, el último censo agropecuario fue realizado en 1974. Sin embargo, veremos en la tercera parte que el proceso de reforma agraria ha introducido pocos cambios en la estructura agraria. Más bien podemos plantear la hipótesis que el crecimiento demográfico ha acentuado las desigualdades en el campo con el aumento del número de minifundios.

Así, la distribución de las fincas por clases de tamaño presentada en el cuadro N°4, nos permite esbozar una tipología sumaria.

Cuadro No. 4
Distribución de las fincas por clases de tamaño

Clases tamaño	No. de fincas	%	Superficie	%
< 5 ha	124 800	64	209 400	8
5 a < 50 ha	62 650	32	930 600	36
50 a < 500 ha	7 460	4	881 000	34
> 500 ha	445	0,2	579 000	22
TOTAL	195 355	100	2 600 000	100

Fuente: Censo de 1974. Dirección General de Estadísticas y Censos.

Unas 125, 000 fincas, o sea el 64% del número total de las fincas del país, ocupan solamente el 8% de la superficie con un promedio de menos de 2 has. por predio. Esta extensión no permite cubrir las necesidades tanto alimentarias como monetarias de una familia. Se plantea que en Honduras es necesario tener por lo menos 5 has. por familia para satisfacer las necesidades familiares (cifra citada como mínima en la ley de reforma agraria de 1975).

Alrededor de 60, 000 fincas de un tamaño mediano (entre 5 y 50 has.) representan el 32% del número total y ocupan el 36% de la superficie.

Esas dos clases representan el 96% del número de fincas y solamente el 44% de la superficie en fincas, pero concentran más del 80% de la producción de los granos básicos (maíz, frijoles, sorgo) y la mayor parte del arroz en secano. Los pequeños productores de café y los pequeños ganaderos, pertenecen también a esos tipos: 86% de los productores de café tienen fincas de menos de 4 has.; 63% de los ganaderos disponen de menos de 20 has. Además, estos pequeños ganaderos se dedican sobre todo a la producción de leche más que de carne, y suministran animales a grandes ganaderos para el engorde.

Las fincas grandes, más de 50 has., no superan el número de 8, 000, o sea el 4,2% del número total, pero ocupan el 56% de la superficie. Un 0,2% de ellas (445) ocupa el 22% de la superficie. Se dedican más que todo a la producción para la exportación que necesita inversiones importantes tanto en tierras y ganado, como en insumos y maquinaria. En esta clase se encuentran el café, algodón, caña de azúcar, palma africana, banano y ganado vacuno. En el caso del banano, 2 compañías extranjeras controlan directamente o por medio de contratos de integración con productores independientes o cooperativas de reforma agraria, la casi totalidad de la producción destinada a la exportación. El uso de la tierra puede ser de carácter intensivo en los cultivos como el banano, caña, algodón, ... o extensivo, sobre todo en el caso del ganado vacuno. Estas fincas grandes acaparan la mayoría de las tierras llanas y fértiles de las zonas costeras y de los grandes valles del interior del país. Una parte de las tierras llanas las ocupan potreros para el ganado, lo que obliga a los campesinos a cultivar tierras de mala calidad en la montaña sometida a la erosión del suelo. Son estas fincas grandes las que ofrecen la casi totalidad del empleo asalariado permanente o temporal. Pero esta oferta está sometida a una fluctuación estacional, por un lado, y, por otro, a las variaciones en la coyuntura de los mercados internacionales (particularmente en el caso de la caña y del algodón en los últimos años).

Si comparamos la población económicamente activa de las zonas rurales con el número de fincas del censo, aparecen unas 120 a 150, 000 familias que corresponden aproximadamente a los campesinos sin tierra, quienes dependen directamente de la oferta de trabajo mencionada anteriormente. En el mercado de trabajo rural se agrega a los campesinos sin tierra, lo mismo que a la mayoría de los minifundistas obligados a buscar un ingreso complementario fuera de su finca para satisfacer sus necesi-

dades básicas. Es entre los dos, campesinos sin tierra y minifundistas, donde se encuentran la casi totalidad de los pobres del mundo rural.

Según CONSUPLANE, la mano de obra familiar representa el 55% del total de la población agrícola activa. Del 45% de asalariados, solamente una quinta parte son permanentes. Además, se estima en 37,8% la importancia de la mano de obra desempleada o subempleada en el campo.

2.2. Características de las pequeñas y medianas fincas (menores de 50 has.)

Muy pocos trabajos de investigación han sido realizados sobre el sector de las pequeñas y medianas fincas. Trataremos de dar a conocer algunas características basándonos sobre encuestas realizadas en 1976 en una muestra representativa de esta clase para el diagnóstico del sector agrícola. De los datos recolectados, destacamos unos que aparecen en el cuadro N°5 que nos permiten hacer las observaciones siguientes.

El porcentaje de tierras en propiedad aumenta con el tamaño de la finca: el 25% solamente para las fincas de menos de 1 ha., menos del 50% entre 1 y 3 has. Así los pequeños campesinos tienen que alquilar sus pedacitos para la milpa, muchas veces solamente durante la temporada. Lo que no estimula a invertir en mejoras, tampoco en evitar la erosión del suelo en las vertientes.

Aunque se suele pensar que los microfundistas producen para su subsistencia, en Honduras, una parte no marginal de la producción se vende afuera, incluso para las fincas de menos de 2 has. (un 15% de la producción). Esa parte comercializada sube a más del 40% para fincas de 3 a 5 has. Cuando sabemos que una familia necesita por lo menos 5 has. para cubrir sus necesidades alimentarias utilizando las técnicas tradicionales, nos damos cuenta de que los microfundistas tienen que vender muchas veces inclusive hasta lo que ellos mismos necesitan. Al mismo tiempo, es imprescindible que vendan su fuerza de trabajo afuera, como nos lo indica el peso del ingreso exterior a la finca. El porcentaje del ingreso obtenido afuera, disminuye con el tamaño de la finca. Esto nos confirma las relaciones de dependencia entre los microfundistas y las haciendas que ofrecen oportunidades de trabajo, así como la sensibilidad de los pequeños campesinos a la coyuntura de los mercados internacionales (carne, caña, café, etc...) a través del mercado de trabajo.

La composición del ingreso agrícola cambia también según el tamaño de la finca: proviene sobre todo de los cultivos en las fincas pequeñas, mientras que la parte de ganadería aumenta con el tamaño.

Finalmente, estas fincas pequeñas aparecen como ignoradas por parte de las Instituciones del Estado. Muy pocas reciben asistencia técnica y, además, pocas también usan fertilizantes o semillas mejoradas. Aunque tuvieran esta asistencia técnica no es seguro que puedan aplicarla por falta de crédito, o que tengan interés en hacerlo debido al aumento del riesgo.

Cuadro No. 5
Características de las pequeñas y medianas fincas (0 a 50 ha)

Tamaño Características	< 1 ha.	1 a <2 has.	2 a <3 has.	3 a <5 has.	5 a <10 has.	10 a <20 has.	20 a <35 has.	<50
% de la tierra en propiedad	25	40	50	65	85	98		
% de la producción comercializada	14	19	36	44	50	42		
% del ingreso exterior a la finca	52		41	37	26	18	nd.	
Origen del ingreso agrícola								
-cultivos		73	67	58	69	56	nd.	
-ganadería		25	28	31	30	40	nd.	
-forestal y otros		2	5	11	1	4	nd.	
% fincas recibiendo asistencia técnica	7	7	11	10	12	22		
% de las fincas utilizando fertilizantes		3		4	6	7	10	20
% fincas utilizando semillas mejoradas		2		2	3	5	8	21

Fuentes: Resultados de encuestas realizadas por ATAC (Corporación Americana de Asistencia Técnica) en 1975 y 1976

En definitiva, existe una interdependencia entre los diferentes tipos de productores en el campo hondureño. La repartición desigual de la tierra obliga a los campesinos sin tierra y los microfundistas a vender su fuerza de trabajo a los hacendados (en un contexto de escasa oferta de trabajo en las ciudades). La escasez de tierra (en propiedad o en explotación segura) no les permite entrar en un proceso de intensificación que pueda llevarles a la autosuficiencia alimentaria. Además, las posibilidades de sobrevivir dependen de la oferta de trabajo, condicionada por la coyuntura internacional de los productos exportables.

3. Incidencias de la reforma agraria

Un primer diagnóstico de la crisis del campo hondureño fue realizada en 1973 en el Plan Nacional de Desarrollo, y particularmente en el Plan Nacional de Reforma Agraria. Con la aceleración del proceso de reforma agraria a partir del decreto-ley N°8 de 1972 y la ley de enero de 1975, se buscó integrar al campesinado en la economía nacional a través de la distribución de 600.000 has. a 120.000 familias de campesinos sin tierra y microfundistas, entre 1975 y 1979. En lo que sigue, trataremos de ver en qué medida la reforma agraria ha logrado estas metas.

3.1. Balance de la reforma agraria en algunas cifras

Cuadro No. 6
Balance de la reforma agraria

	Objetivos fijados para 1975-1979	Realización 1986
Superficie distribuida en has.	600,000	300,000
Número de familias beneficiarias	120,000	50,000
Número de grupos organizados	1,200	2,000

Fuente: I.N.A. (Instituto Nacional Agrario).

En 1986, el sector reformado contaba con 2,000 unidades colectivas de producción (cooperativas, empresas asociativas o asentamientos), agrupando a unas 50,000 familias sobre cerca de 300,000 has. Así que más

de 10 años después de la promulgación de la ley, apenas el 50% de las metas previstas para 1975-1979 habían sido cumplidas. Las 300,000 has. representan cerca del 12% de la superficie total en fincas, pero las expropiaciones efectivas no pasan del 15% de las tierras en propiedad privada. En vez de servir como un proceso de redistribución del factor de producción tierra entre los campesinos dentro de una preocupación equitativa en la zona rural, la reforma agraria se dedica solamente a distribuir tierras de estatuto nacional o ejidal. De modo que el Estado no se enfrenta a los propietarios, reduciendo el "costo político" de la reforma, lo que ha sido posible por la todavía gran disponibilidad de tierras nacionales en el país, lo que no se encuentra en los países vecinos como El Salvador o Guatemala.

Con base en el censo de 1974, hemos podido observar que existían entre 120 y 150,000 familias sin tierra a las cuales hay que agregar una parte de las familias que disponen de fincas de menos de 5 ha (o sea parte de las 125,000 familias). Comparando con las 50,000 familias beneficiarias, concluimos que una familia de cada cuatro ha sido dotada de tierra. Sin embargo, con un crecimiento demográfico del 2,9% (ver la 1a parte), las 200,000 familias que necesitaban tierras en 1974 serán 280,000 en 1986, o sea 30,000 más que las que han recibido tierras entre 1975 y 1986. Aunque no se dispone de un censo reciente, podemos estimar que las estructuras agrarias han cambiado poco a través del proceso de reforma agraria.

3.2. Balance en términos del modelo de desarrollo

3.2.1. *El modelo hondureño de reforma agraria*

Si la reforma agraria parece haber tenido poco éxito en cuanto a la modificación de las estructuras desiguales, quizás haya logrado proponer nuevos sistemas de producción. Así lo pretenden los promotores del modelo cooperativo con el trabajo colectivo y la propiedad colectiva de los medios de producción. Este modelo, concretizado por la Cooperativa de Guanchías (5), surgió a mediados de los años sesenta en el campo hondureño por iniciativa de un grupo de campesinos sin tierra, ex-obreros de las compañías bananeras, y sirvió de base para la elaboración del "modelo hondureño de reforma agraria" (6).

Parece que los funcionarios de la FAO-PNUD y de la OIT, asesores del director del Instituto Nacional Agrario de aquella época, Rigoberto Sandoval Corca, han jugado un papel importante en la adopción y la difusión de este modelo. Lo que escribían en aquel tiempo era particularmente revelador:

5. Ver G. Durand, 1982

6. Ver Clodomir Santos de Morais, 1975

...la parcela individual o la explotación agrícola familiar son las consecuencias de una agricultura de subsistencia en la cual los agricultores usan métodos primitivos de producción. Las economías modernas exigen la adopción de técnicas y sistemas de explotación más avanzados... La experiencia pasada, con el sistema de unidades individuales, es decir con sistemas de parcelas de tierras distribuidas a cada familia, fracasó en muchos países... Campesinos y funcionarios de algunos países han llegado a la conclusión de que en algunos casos, la propiedad de la tierra la debía tener un grupo o una comunidad y han creado tipos de organización con una tendencia sostenida hacia la explotación colectiva o asociativa (7).

De este modo, el modelo colectivo debía responder a varias preocupaciones, como son:

- acelerar el proceso de distribución de tierras;
- facilitar la transferencia de nuevas tecnologías;
- favorecer eventuales economías de escala en empresas agrícolas cuyo tamaño promedio tenía que ser más grande que el de la empresa campesina individual.

En resumen, el “sector contemporáneo”, como lo llamaban sus promotores, iba a llegar al socorro de una “economía campesina” paralizada. Vamos a examinar la realidad de esas promesas a partir de las observaciones que hemos podido hacer en el terreno mismo en 1975-1977, 1986 y 1987, apoyándonos, además, en encuestas y estudios realizados (8).

3.2.2. Las particularidades del funcionamiento del sistema colectivo

Previamente, cabe señalar las dificultades que se encuentran para obtener datos e informaciones confiables en cuanto a la organización real del trabajo en las cooperativas; eso porque la estructura colectiva es una obligación legal. En consecuencia, los campesinos muchas veces adaptan su discurso a su interlocutor. El Instituto Nacional Agrario no ignora totalmente la existencia de las parcelas individuales, pero trata de disminuir la importancia del hecho y considera que es consecuencia de una falta de concientización. Sin embargo, una vez superada la desconfianza, se puede descubrir una realidad más rica y compleja.

3.2.2.1. Importancia del crédito bancario y del tipo de cultivo

Dos factores pueden explicar la importancia del trabajo colectivo en una unidad de producción: la disponibilidad del crédito bancario y el grado

7. Citado por B. Goud, 1986

8. Ver P. Urra Veloso, 1981 y B. Goud, 1986

de integración a las industrias agro-alimentarias. Eso no corresponde totalmente a la distinción entre granos básicos y cultivos comerciales. Por supuesto, los granos básicos, maíz y frijoles particularmente, tienen muy pocas veces crédito bancario y es excepcional que un cultivo sin crédito sea realizado en forma colectiva. En cambio, el modelo colectivo se impone casi siempre para cultivos comerciales como la caña de azúcar, la palma africana, el banano, cultivos muy dependientes de la unidad de transformación o acondicionamiento. No obstante, en el caso del arroz, a pesar de ser muchas veces financiado, encontramos corrientemente los dos sistemas, individual y colectivo, pues la presión del beneficio es mucho menos importante.

3.2.2.2. Ausencia de un comportamiento de acumulación del capital y búsqueda de un ingreso máximo del trabajo

Al observar el funcionamiento de cada grupo frente al banco, nos damos cuenta de que la mayoría consideran el crédito como una fuente de ingreso y no como un medio de producción. Es necesario precisar que por cada crédito otorgado para un cultivo, se prevee una parte correspondiente a los gastos de mano de obra (cualquiera que sea: socios o no socios), que cada socio recibe como "adelanto". Al final de la temporada, los excedentes eventuales se reparten muchas veces entre los socios de acuerdo a los días trabajados.

En realidad, cada socio adopta una actitud racional si se considera que su objetivo es obtener el máximo ingreso por su trabajo. En efecto, son varias, aunque de bajo nivel, las fuentes posibles de ingreso para un socio: el adelanto por día de trabajo efectivo proveniente del crédito bancario, los eventuales excedentes repartidos, las oportunidades de trabajo fuera de la cooperativa y, finalmente, la cosecha de su parcela individual. Es así como la parcela colectiva beneficiaria del crédito es percibida por el campesino como una fuente segura de ingreso, cualquiera que sea el resultado económico. En este caso, es fácil entender que las cooperativas se conforman con los consejos técnicos de los funcionarios del Ministerio de Recursos Naturales o del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, y no dudan en utilizar insumos costosos y arriesgados. Además, lo normal para los socios, cuando existe un excedente al final de la temporada, es repartirlo entre todos y no conservarlo para aliviar el endeudamiento del próximo ciclo agrícola.

3.2.2.3. Ausencia de difusión de las técnicas

Junto a las colectivas, las parcelas individuales, destinadas a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la familia del socio, están trabajadas de manera tradicional y los rendimientos obtenidos son muy

bajos (de un nivel equivalente al promedio nacional). Pareciera que no se produce el proceso de difusión que hubiéramos podido esperar de la coexistencia de cultivos comerciales tecnificados y los granos básicos más tradicionales. Aunque a veces se pueden encontrar casos en que el trabajo de la tierra de las parcelas individuales lo hace la maquinaria del grupo, son pocos los casos de desviación de insumos hacia estas parcelas debido a la presión del mismo grupo.

3.2.2.4. Emergencia de desigualdades dentro del sector reformado

Si el proceso de reforma agraria no ha logrado crear verdaderas empresas colectivas con un comportamiento de acumulación de capital y una difusión de las técnicas modernas a las parcelas individuales, quizás haya logrado elevar el nivel de vida de los beneficiarios.

En realidad, hay una gran desigualdad entre los grupos beneficiarios. Desde 1978 el Instituto Nacional Agrario hace una distinción entre 2 subsectores: el primero, llamado de Desarrollo Rural Concentrado, que reúne las unidades colectivas alrededor de grandes proyectos, más que todo dedicados a cultivos para la exportación, y el segundo, llamado de consolidación, que agrupa el resto, la mayoría dedicada a granos básicos sin apoyo técnico o financiero y alejado de las vías de acceso (9). Una encuesta realizada en 1980-1981 (10) estimaba que de las tierras cultivadas en el sector reformado, más del 50% se dedicaban a granos básicos, el 18% a palma africana, y el resto a otros cultivos comerciales. La mayoría de los recursos (el 100% de los créditos externos, el 80% de los créditos nacionales, la casi totalidad de los ingenieros agrónomos del INA y el 60% del presupuesto de esta misma institución) y de los ingresos se concentraban en el primer subsector, pese a que no representaba más del 20% de los beneficiarios de la reforma agraria.

4. Conclusión

La crisis que atraviesa actualmente la economía rural hondureña tiene raíces profundas cuyos orígenes se encuentran en la historia de las estructuras agrarias del país. Si hasta la fecha las dos funciones asignadas a la agricultura: cubrir las necesidades alimentarias y suministrar un excedente exportable, no planteaban problemas, ahora estas dos funciones entran en competencia y surgen contradicciones en el modelo agro exportador. El crecimiento de la producción destinada a la exportación (banano, algodón, caña de azúcar, carne vacuna,...) tiene como consecuencia una acentuación

9. Ver G. Durand, 1987

10. Ver P. Urrea Veloso, 1981

de las disparidades estructurales, cuanto más que el crecimiento demográfico "produce" todavía más campesinos sin tierra y microfundistas. En tales condiciones, la agricultura tradicional no puede cubrir las necesidades alimentarias del país (apenas llega a cubrir la demanda monetaria). No solamente la producción alimentaria por habitante disminuye en el transcurso de los últimos quince años, sino que los rendimientos por hectárea se estancan. En este contexto, la reforma agraria, que hubiera tenido que fijarse como objetivo, además de la disminución de las desigualdades de acceso a los medios de producción, el aumento de la producción alimentaria a través de un proceso de acumulación en el mundo rural y la adopción de tecnologías modernas capaces de mejorar los rendimientos, no logra revertir las tendencias.

La reforma agraria ha asumido funciones sociales, políticas y, finalmente, económicas.

Sociales y políticas en la medida en que ha permitido reducir las tensiones que existían en el campo. Algunos observadores de la vida política hondureña incluso piensan que eso constituye una de las razones de la tranquilidad relativa del país en la tormenta centroamericana.

Económicas, porque la reforma agraria ha dado la posibilidad a las empresas dedicadas a la producción agrícola para la exportación, de transferir la etapa de la producción a las cooperativas de reforma agraria, alejándose así de los riesgos climáticos, técnicos, sociales y políticos. Es el caso de las bananeras y las azucareras sobre todo. Pero además, el INA, a través de los grandes proyectos del Desarrollo Rural Concentrado y con la ayuda financiera externa, ha utilizado las cooperativas como conejillo de indias en programas de diversificación (palma africana, piña, cítricos, tomates, pepinos, melones, sandías, ...).

Aunque se ha podido registrar éxitos concretos en el sector reformado, podemos afirmar que ningún modelo ha logrado imponerse como reproducible a un costo soportable económica y políticamente para todo el país. La importancia relativa del sector reformado es limitada y no encontramos en su seno los efectos de difusión que hubiera sido de esperar: aprendizaje de tecnologías modernas, particularmente en los granos básicos, que se habría traducido en rendimientos más altos y menores costos de producción.

El menor interés, por no decir la ausencia de éste, del INA (Instituto Nacional Agrario) y de las demás instituciones estatales para los grupos del sector reformado que se dedican a granos básicos, es muy significativo. Para estas instituciones, el desarrollo agropecuario sólo puede tener éxito si se apoya en los cultivos de exportación. Además, ellas no toman en cuenta las estrechas relaciones que existen entre este sector dirigido hacia la exportación y el dedicado a la producción de granos básicos.

Hemos visto los problemas que se enfrentan en tal estrategia y nos parece necesario reorientar la política agraria actual del país hacia la integración de la totalidad del sector agropecuario y, particularmente, concentrarse en las relaciones entre cultivos de exportación y granos bási-

cos. Sin embargo, esta nueva política supone un conocimiento más profundo del sector de las pequeñas y medianas fincas. Esto pasa también por una reorientación de la investigación hacia este sector. El análisis sistémico nos parece particularmente adecuado en este caso.

Hemos efectuado este tipo de investigación con los sistemas de producción lechera en la zona de la Ceiba en 1987 (11). Para evaluar un programa de transferencia de tecnología del Banco Central y del Ministerio de Recursos Naturales, hacia los productores de leche, hemos elaborado una tipología de los diferentes sistemas de producción (con base en la lógica técnica, social y económica del funcionamiento interno de cada sistema). De esta manera, se han definido las principales estrategias de los ganaderos para confrontarlas con las políticas propuestas. Podría ser de mucha utilidad aplicar esta metodología a otros sistemas, particularmente a los granos básicos, en el país.

11. Ver J.E. Beuret, 1988.

Bibliografía

- Banco Central de Honduras (B.C.H.) Departamento de Estudios Económicos, *Honduras en cifras 1979-1984 y Cuentas nacionales*.
- Banco Mundial, *Honduras, a review of selected key problems of the agricultural sector*, Report N° 3606a-HO, October 28, 1981.
- Barraclough, S.— Marchetti, P., *Agrarian Transformation and Food Security in the Caribbean Basin*, mimeógrafo, ponencia al seminario del CEDLA (Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos) sobre la cuestión agraria en Centroamérica, Amsterdam 6-7-8 de diciembre de 1984.
- Beuret, J.E., *Evaluation d'un programme de développement de la production laitière dans la région nord du Honduras. L'apport de l'analyse systémique*, ENSA de Rennes, document interne ronéotyped, mai 1988, 25 págs. +annexes.
- CEPAL : "La crisis en Centroamerica : orígenes, alcances y consecuencias", E / CEPAL / MEX / 1983 / R.3 / Rev.1, 22 de septiembre de 1983, 58 págs.
- CONSUPLANE : *Diagnóstico del sector agropecuario*, 1985, Tegucigalpa.
- Derclaye, J., *Appuis aux petits paysans, une approche participative et concertée au Honduras*, OCDE, textes du Centre de Developpement, Paris, 1987, 65 págs.
- Dirección General de Estadísticas y Censos : *Censo nacional agropecuario 1974, sumaria*. Julio 1979, Tegucigalpa.
- Durand, G. : "Les coopératives de production au Honduras : une réussite ambiguë", en: *Economie Rurale* N°147-148, 1982, pages 55-57.
- Durand, G., "Honduras : réforme agraire et crise centreaméricaine", *Problèmes d'Amérique Latine* N° 85, 3ème trimestre 1987, págs. 55-85.
- Durand, G., "Honduras : la fin des plantations ?", in *Enjeux fonciers dans la Caraïbe, en Amérique Centrale et à la Réunion. Plantations et paysanneries*, INRA-KARTHALA, Paris, 1987, págs. 135-158
- Goud, B., : *Les coopératives de production agricole au Honduras*; thèse DDI, ENSA Montpellier 1986, 133 pages +annexes.
- Ponce Cambar, M., : "Honduras : política agrícola y perspectivas" en *Honduras: Realidad nacional y crisis regional* CEDOH (Centro de Documentacion de Honduras), Tegucigalpa, 1986.
- Santos de Morais, C., *El modelo hondureño de reforma agraria*, PROCCARRA, INA, Tegucigalpa, 1975.
- Urta Veloso, P., *Empresas de base y unidades regionales en la Reforma Agraria Hondurena*, I.I.C.A. - Oficina de Honduras, diciembre 1981.
- US.AID, "Diagnóstico del sector agrícola para Honduras". Borrador para discusión, agosto 1978, Tegucigalpa.

Capítulo III

Una reevaluación del mercadeo del café haitiano *

*Yves Bourdet
Mats Lundahl*

Históricamente, el café ha sido el principal producto de exportación haitiano. Durante los años cincuenta representó alrededor del 60% de las exportaciones haitianas. Esta primacía declina sucesivamente desde cerca del 45% en los años sesenta a alrededor de un tercio del total durante los setenta e inicios de los ochenta (1). No obstante, el café sigue siendo un producto muy importante para la agricultura haitiana. Esto último se debe al hecho de que contribuye sustancialmente a los ingresos monetarios campesinos y —hasta septiembre de 1987, cuando el impuesto del café fue abolido— a su impacto en los ingresos fiscales.

Dada la importancia del café en la economía nacional, lo que ocurre en este sector ha sido siempre un tema muy importante para los analistas nacionales y extranjeros. El tema más debatido ha sido el de la comercialización, que para unos, aparece como fundamentalmente competitiva, mientras que para otros, los intermediarios explotan a los campesinos. Este debate se mueve pendularmente entre esos extremos, entre otras razones, debido a lo fragmentario de la información dis-

* Nuestros agradecimientos a Leslie Delatour, por el intercambio de puntos de vista mientras escribíamos el trabajo, a Giovanni Caprio por facilitarnos material para años recientes, a Stephanie Seguino por material y comentarios a la versión preliminar y a Erling Petersson por su asistencia en computación. Christian Girault contribuyó con una crítica constructiva durante la discusión en Amsterdam. Agradecemos también la asistencia financiera de SAREC.

1. Capital Consult (1983), pág. 15; Seguino (1985), pág. 1.

ponible. Las investigaciones realizadas hasta fines de los sesenta señalaban que el mercadeo del café era altamente competitivo (2). En 1981, sin embargo, Christian Girault (3) presentó nuevas evidencias que hicieron necesaria una reevaluación de esa interpretación (4). Posteriormente, aparecieron cuatro trabajos más, uno realizado por una empresa consultora haitiana —Capital Consult— y tres estudios de Stephanie Seguino de la US/AID (5). En este capítulo, se evalúan y comparan las contribuciones recientes más importantes a este debate. En especial, los hallazgos de Girault serán contrastados con los materiales presentados por el grupo Capital Consult y Seguino (6). Comencemos, sin embargo, con una corta presentación histórica del desarrollo y organización actual del sector cafetalero haitiano.

1. El contexto histórico

El café se introdujo durante la colonia, a comienzos del siglo XVIII, y su importancia como producto de exportación creció rápidamente. Después de 1760, el café entró en una fase "revolucionaria" (7). Entre 1767 y 1789, el volumen de las exportaciones de café de Saint-Domingue se cuadruplicó, teniendo éstas una tasa de crecimiento mayor que las del azúcar. En términos de valor, las exportaciones de café por lo menos se sextuplicaron en ese período (8). Al inicio de la revolución francesa (1789), la colonia aportaba más del 60% del café en el mundo (9). En esa época, las exportaciones de café habían alcanzado casi el mismo nivel que las de azúcar (10). Los rendimientos eran generalmente buenos (11), aunque la calidad del café era considerada como inferior a la de otros lugares tales como Martinica (12).

2. Para una síntesis, véase Lundahl (1979), págs. 133-45.

3. Girault (1981).

4. Véase Lundahl (1983).

5. Capital Consult (1983); Seguino (1985), (1986), (1987).

6. Este examen es necesario, entre otras cosas, porque los estudios sobre la economía haitiana están a menudo plagados de una tendencia desafortunada a reemplazar la búsqueda sistemática de datos y el análisis económico por lo "que todo el mundo sabe". (Nicholls (1985), pág. 132, provee de un buen ejemplo de este "método").

7. Moral (1955), págs. 236-37. Trouillot (1982) trata extensamente los aspectos sociales de la producción de café durante la colonia, postulando que "lo que los caficultores estimularon en los 1760 y 1770 fue una forma genuina de nacionalismo americano" (pág. 369).

8. Trouillot, (1982), pág. 331.

9. Rotberg y Clague (1971), pág. 29.

10. El valor de la exportación de azúcar alcanzó a 75 millones de libras coloniales en 1787-89, mientras que el del café llegó a 71,5 millones (*Ibid.*, pág. 28).

11. James (1963), pág. 45.

12. Moral (1955), pág. 251.

Durante las guerras de la independencia (1791-1803), cuando la mayor parte de los cultivos de exportación perdieron casi toda su importancia, el café se mantuvo bastante bien (13). A medida que en Haití se producía la transición de la economía de plantación a la agricultura campesina durante el siglo XIX, el café fue superando completamente al azúcar como producto de exportación. Al mismo tiempo se produjo una transición geográfica. Las guerras dañaron seriamente los cafetales del norte del país y, con posterioridad a la independencia, la producción de azúcar se preservó mejor en el norte que en el sur. Consecuentemente, cuando las plantaciones del norte se transformaron en fincas campesinas, el sur ya había avanzado en la producción de café debido a las mejores condiciones naturales de la región (14).

En este proceso, el café fue integrado como un producto típicamente campesino y cultivado del mismo modo que los demás productos. Esto fue evidente en la tecnología empleada. Durante la época colonial, las técnicas de cultivo del café fueron en promedio superiores a las utilizadas durante el siglo XIX, habiendo ocurrido un retroceso tecnológico después de la independencia (15). Mientras que los agricultores franceses durante la colonia introdujeron nuevas técnicas de limpieza, secado y separación de los granos buenos y malos, la transformación del café en un cultivo de campesinos significó la pérdida de todas estas técnicas. En general, se permitió que el curso natural dominara aun en el caso de la reproducción de los arbustos del café. Los campesinos actuaban sólo en la cosecha y el secado.

El resultado inevitable de estos procesos fue que la calidad del producto se deterioró. Así, ya en 1828 James Franklin escribía que:

Una persona debe ser bastante experimentada al viajar por Haití para poder descubrir que hay una plantación de café cerca del camino en que transita. Por mi parte, no pude observar nada que se le pareciese, ni habría reconocido un cafetal creciendo como lo hacía en forma piramidal y rodeado de un sinnúmero de arbustos, si no hubiera sido por la aparición de unos cuantos granos rojos en una de sus ramas inferiores. Me bajé de mi mula para examinar algunos árboles en las cercanías: a primera vista, todos los árboles parecían superar los doce pies de altura, y estoy casi seguro que ninguno de ellos podría producir más de dos libras de café en cáscara (16).

2. El sector cafetalero en la actualidad

Poco ha cambiado en Haití desde la visita de Franklin. Las técnicas utilizadas por los agricultores haitianos se asemejan a las empleadas

13. Véase, por ejemplo, Leyburn (1966), pág. 320, para las estadísticas.

14. Moral (1961), págs. 263-76, relata esta transición que se produjo en el cultivo del café.

15. Lundahl (1979), págs. 563-66, resume este retroceso tecnológico.

16. Franklin (1828), págs. 352-53.

durante el siglo pasado. Las técnicas de crecimiento y preparación son muy simples y requieren poco trabajo manual. La mayor parte de la producción proviene de pequeñas fincas campesinas, pudiéndose identificar sólo una pequeña "plantación" en la que se produce café en unas 75 hectáreas; está ubicada en el Plaine du Nord y pertenece a una de las empresas exportadoras (17). El resto está controlado (a mediados de los setenta) por unos 180.000 cultivadores campesinos (18).

Los productores venden su producción a través de cinco canales diferentes (19). En primer lugar, existe un grupo de intermediarios registrados, *spéculateurs*, (859 en 1974-75) (20), a quienes se les permite adquirir café. Sin embargo, no todos los *spéculateurs* poseen licencia. Una cantidad indeterminada (pero significativa) opera ilegalmente, revendiendo algunos de ellos a intermediarios registrados. La tercera opción es la de campesinos que venden a plantas de lavado, que normalmente pertenecen a algún exportador. Cuarto, sucede a veces que las empresas exportadoras de Puerto Príncipe tienen sus agentes de compra (quienes a su vez pueden ser *spéculateurs*), para adquirir el producto directamente de los campesinos. Todo el café comercializado a través de estos cuatro canales llega a alguna empresa exportadora, las que mayoritariamente se encuentran en la capital. Finalmente, alrededor del 40% de la producción es consumido directamente por los campesinos mismos o vendido a través de los sistemas de comercialización para productos alimenticios al interior del país. Además, cantidades desconocidas son contrabandeadas a la República Dominicana (21).

Es precisamente en este tema —la comercialización— que se produce la principal controversia con relación al café haitiano. Un grupo sostiene que la comercialización opera en desmedro del campesino, repartiéndose las ganancias entre los exportadores (mayormente) y *spéculateurs* (en menor medida), mientras que los productores obtienen muy poco. El otro grupo afirma que hay una competencia muy intensa entre los intermediarios, a pesar de que el mercado cafetalero es fundamentalmente oligopsónico, especialmente entre los exportadores; consecuentemente, las alzas de precios en el mercado mundial tienden a beneficiar a los campesinos.

En el resto del capítulo, trataremos de descubrir cuál de las dos posiciones se ajusta más a los hechos. Empecemos presentando los hallazgos de los trabajos más importantes sobre el tema.

17. Girault (1981), pág. 91.

18. *Ibid.*, pág. 92.

19. Para una descripción del sistema de comercialización del café, véase por ejemplo, Lundahl (1983).

20. Girault (1981), pág. 142.

21. *Ibid.*, pág. 103. Sin embargo, no debe exagerarse la importancia del contrabando. Al respecto, Capital Consult (1983), págs. 5-6, afirma que últimamente los flujos se han revertido como consecuencia de los bajos precios observados en la República Dominicana (Seguino (1985), pág. 31).

3. El estudio de Gates

El primer estudio detallado, llevado a cabo por William Gates a fines de los cincuenta (22), afirmaba enfáticamente que la comercialización del café era competitiva en todos sus niveles, desde la producción hasta la exportación. Gates estudió fundamentalmente el período 1951-52—1957-58, pero presenta datos a partir de los años treinta. Entre 1933-34 y 1956-57 el precio nominal del café se incrementó y Gates concluye que "el campesino fue, sin lugar a dudas, el principal beneficiario" (23). Los ingresos campesinos casi se multiplicaron por diez, superando a las alzas de precios en ciertos productos como prendas de algodón (el principal producto industrial consumido por los campesinos), que sólo aumentaron en 2,5 veces, y de algunos alimentos básicos —tales como el maíz o los frijoles rojos—, que sólo se cuadruplicaron durante ese período.

El margen de los intermediarios llegó a un promedio de 25,4% del precio de exportación desde 1933-34 a 1937-38 y desde 1941-42 a 1944-45. Esto probablemente esconde algún incremento entre 1937-38 y 1943-1944, pero al no haber datos disponibles para 1938/39-1940/41, esta conjetura no puede ser probada. A fines de los cuarenta (1947/48-1948/49), el margen promedio se había incrementado levemente —al 26,5%— para caer nuevamente entre 1951-52 y 1956-57 —al 15,5% (24).

No es fácil utilizar estas cifras. El margen de los intermediarios incluye no sólo ganancias, sino que también todos los costos de transporte y comercialización relacionados con el movimiento del café desde los productores a los exportadores. Al tratar períodos posteriores volveremos a discutir este tema.

Al continuar su análisis con la determinación del impacto de los cambios de precio en el mercado mundial del café sobre los precios al productor en Haití durante el período 1951/52-1955/56, Gates utiliza datos mensuales. Empleando sus cifras, después de eliminar la influencia estacional y factores de tendencia en las dos series y después de hacer los ajustes por autocorrelación, es posible calcular un coeficiente de regresión para precios al productor con respecto de los precios de exportación de 0,55 (altamente significativo, al nivel de 1%), con $R^2 = 0,62$ (25). Esto indica que un alza o caída del precio en el mercado

22. Gates (1959).

23. *Ibid.*, pág. 23.

24. Calculado a partir de datos en *Ibid.*, pág. 24.

25. Como estamos interesados en determinar la magnitud de la influencia que los precios de exportación tienen sobre los precios al productor, las variaciones estacionales y las tendencias deben ser eliminadas con el fin de evitar una correlación espúrea. El comparar solamente las tendencias puede resultar en correlación perfecta (Croxtton y Crowden (1955), pág. 562), mientras que el no eliminar las

mundial del café de un *gourde* causa un cambio en el precio al productor durante el mismo mes de 55 centavos, y que los cambios de precios en el mercado mundial "explican" el 62% de la variación en los precios al productor.

Al parecer, sin embargo, la influencia de los cambios en el precio en el mercado mundial fue aún más fuerte. Sólo durante 18 de los 60 meses, los cambios en los precios al productor no reflejan la dirección del cambio en los precios en el mercado mundial. Más aún, 9 de las 18 excepciones se ubican en períodos en que el mercado es débil, ya sea en períodos finales de la estación de compra o al comienzo de la cosecha (entre mayo y agosto) (26). Además, la situación se complica con el aumento del impuesto en el año agrícola 1953-54, que incrementó los márgenes entre los precios al productor y de exportación. De este modo, la influencia del precio vigente en el mercado mundial sobre los precios al productor ha sido subestimada en los cálculos presentados anteriormente.

Gates concluye que las variaciones de los precios en el mercado mundial —en ambas direcciones— fueron transmitidas a los productores, como también lo fue el cambio en el impuesto al café. Más aún, los márgenes recibidos por los exportadores fueron estrechos y, no dándoles el rendimiento esperado a sus inversiones y talentos, no alcanzaron a superar las posibles ganancias que resultarían de la asignación de los recursos a otros negocios.

La evidencia para esta última aseveración se deriva del examen de la situación del mercado. Para el período comprendido entre 1951-52 y 1957-58 el sector consistía de casi veinticinco empresas. Las cuatro empresas mayores concentraban entre el 55 y 60% de las ventas, mientras que las seis siguientes concentraban otro 25%. Sin embargo, el orden de las empresas no fue estable, sino que sus posiciones cambiaron de acuerdo con lo señalado en el Cuadro No. 1. Gates afirma que

influencias estacionales puede causar una correlación elevada entre dos series que no tienen influencia entre sí, simplemente porque sus patrones estacionales coinciden. Lo que es correlacionado con posterioridad, en la ausencia de patrones cíclicos, son las fluctuaciones irregulares en las dos series. (Para una discusión de este tema, véase por ejemplo, *Ibid.*, capítulos 22 y 16).

Para eliminar las influencias estacionales y las tendencias, se utilizó el siguiente procedimiento. Primero, se calculó un índice estacional para cada mes, utilizando el método del cociente de medias móviles (*Ibid.*, capítulo 22). Después, se dividió cada valor de la serie original de precios por el índice estacional para el mes respectivo. Se hizo una regresión de una tendencia lineal sobre la serie resultante (que muestra los precios que deberían haberse producido en ausencia de fluctuaciones estacionales), y los residuos así obtenidos fueron utilizados en la regresión presentada en el texto.

El método utilizado para corregir la autocorrelación es el del tipo de máxima verosimilitud. Véase Beach y Mackinnon (1978).

26. Véase por ejemplo, Girault (1981), pág. 125, para un calendario.

los exportadores intentaron reducir el grado de competencia entre ellos durante la mayor parte del período. Estos acuerdos, no obstante, no fueron respetados debido a varias razones.

En primer lugar, Gates afirma que entrar al negocio no era difícil. Esta conclusión se basa en los limitados requerimientos de capital que suponía la comercialización del café. El capital fijo (plantas y equipos) de todo el sector no superaba los 7 millones de dólares, y el capital de trabajo y adelantos a los *spéculateurs* significaban otros 4,5 y 0,7 millones de dólares, respectivamente. Esto colocaría al total de la demanda de capital del sector en alrededor de 12-13 millones de dólares, lo que de acuerdo a Gates no es una cifra elevada (27).

Aún así, esto podría ser una barrera de entrada. Pero, como argumentaremos a continuación, los medianos exportadores podían competir exitosamente con los grandes ya que las des-economías de escala causadas por mayores costos de supervisión y administración, empezaban a operar cuando más de 90.000 sacos eran transados. No era el tamaño en sí lo que determinaba si una empresa exportadora era exitosa o no. La creación de una red de contactos personales y de relaciones financieras con los *spéculateurs*, a través del crédito y la atenta supervisión de las operaciones y del control de calidad, eran mucho más importantes (28).

Los factores no económicos también aumentaban la competencia:

Conflictos personales duraderos y un intenso individualismo parecen caracterizar al conjunto de los exportadores —tal vez reforzados por sus diferentes orígenes nacionales. Algunos que operan en ciudades de provincia sienten una antipatía natural contra los grandes exportadores de Puerto Príncipe (29).

Finalmente, la empresa Reinbold, que fuera el mayor exportador durante el período entre las guerras y que en los cincuenta ocupaba solamente el quinto lugar, luchaba con denuedo para recuperar su primacía. Los bienes de esta empresa alemana fueron confiscados en 1944, cuando Haití declaró la guerra a las potencias del Eje, y sus exportaciones no se reanudaron hasta 1948 (30).

Gates concluye que no se hicieron fortunas en la comercialización del café haitiano durante los cincuenta:

... de hecho, información digna de confianza que he recibido muestra que han habido pérdidas importantes durante muchos años. Unos cuantos exportadores han ganado quizás algo de dinero alguna vez mediante una especulación exitosa, ocurriendo también a la inversa (31).

27. Gates (1959), pág. 28.

28. *Idem.*

29. *Idem.*

30. Girault (1981), pág. 170.

31. Gates (1959), pág. 28.

Cuadro No. 1

Los diez mayores exportadores de café 1951/52-1957/58

	1951-52 Rango %	1952-53 Rango %	1953-54 Rango %	1954-55 Rango %	1955-56 Rango %	1956-57 Rango %	1957-58 Rango %
Mantique	1 16,7	1 17,6	1 17,0	3 14,7	2 16,0	3 13,4	4 10,0
Madsen	2 14,7	3 14,4	3 12,4	4 13,9	1 17,7	4 11,6	2 15,1
Wiener	3 14,0	2 15,9	2 15,5	2 14,9	4 13,6	2 16,6	3 14,6
Blanchet	4 8,5	5 6,9	5 7,6	5 6,7	7 4,2	5 6,1	6 5,9
Reinbold	5 7,0	4 8,3	4 10,1	1 15,3	3 14,0	1 20,3	1 16,2
Dufort	6 6,7	6 5,8	6 4,2	6 5,6	5 6,4	8 3,6	5 6,2
Vital	7 5,0	7 4,6	7 4,1	7 4,2	6 4,6	7 5,1	7 4,6
Novella	8 3,6	8 3,9	10 2,4	-	-	-	10 2,6
Oliver	9 3,5	9 3,4	9 2,9	8 3,4	8 3,7	6 5,4	9 3,0
Lavaud	10 2,3	-	-	-	-	-	-
Schutt	-	10 2,2	-	-	-	-	-
Berne	-	-	8 3,1	-	10 2,2	-	8 3,6
Devieux	-	-	-	10 2,8	9 2,4	10 2,8	-
Baptiste	-	-	-	-	-	9 3,5	-

Fuente: Calculado a partir de datos de Gates (1959), pág. 27.

Además, la política de inventarios pudo haber sido exitosa, pero "la impresión generalizada" era que el monto de la especulación había disminuido con relación al período entre las guerras. En los cincuenta, los exportadores asignaban sólo montos fijos de su capital a negocios especulativos.

A nivel de los *spéculateurs*, Gates afirma que su número era lo suficientemente grande como para asegurar la competencia, a pesar de que los sistemas de adelantos los ataban a determinadas empresas exportadoras. Estos avances eran generalmente ilusorios, ya que aun cuando se entregaran, el *spéculeur* podía a menudo retornar con la excusa de que no había café disponible, cuando en realidad ya lo había vendido al mejor postor. Había además quejas entre los exportadores con relación al elevado número de *spéculateurs*.

Gates afirma que existe la posibilidad de que los *spéculateurs* explotaran a los campesinos al imponerles elevadas tasas de interés por los préstamos entregados con anterioridad al inicio de la cosecha, cobrándose en especie cuando el café se cosechara. Sin embargo, como él lo afirma, no se sabe cuán frecuentes eran esas prácticas.

Finalmente, no debe olvidarse que aunque la usura se practicara aisladamente, parecería difícil su mantenimiento en el largo plazo:

Se comprende poco el hecho de que el campesino tiene un significativo "poder económico" en el sistema de comercialización. Tiene varias alternativas posibles —y alternativas significan poder económico [...].

En áreas cafetaleras buenas, donde se dispone de agua para las plantas de lavado, puede vender sus granos de café a una o varias plantas de lavado independientes o transformar su café en *pilé* (32) para su venta a uno o más *spéculateurs*. La gran ventaja del *pilé* es que le permite guardar el café si es que no desea venderlo al precio que le ofrecen. El *pilé* puede mantenerse bajo las condiciones de almacenaje campesino por algunas semanas con deterioros limitados y aun por períodos mayores aunque con más riesgo de deterioro. Han habido años en que cantidades significativas han sido guardadas hasta la nueva cosecha anual (33).

La conclusión que emana del trabajo de Gates es clara: el mercadeo del café en Haití es una actividad competitiva. Aunque la cantidad de exportadores es reducida, los intentos de colusión han fracasado y las posiciones relativas de los exportadores no están establecidas *a priori*. El precio recibido por los agricultores está básicamente determinado por el del mercado mundial (y por los impuestos). A nivel de

32. Después de secar el café al sol, la pulpa seca es extraída del grano con un mortero y un molidor (*pilé*), y después los granos son secados nuevamente al sol.

33. Gates (1959), págs. 28, 31.

spéculteur existe gran competencia y, en la práctica, los *spéculteurs* no están vinculados a ningún exportador en particular.

4. El informe de la US/AID

En 1974, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (US/AID) preparó un proyecto para mejorar la situación de los pequeños caficultores (34). Los antecedentes analíticos del proyecto se orientan al problema de la competencia y cubren el período 1962-73. Se identificaron cuatro factores principales en la determinación del precio al productor: el precio en el mercado mundial, los impuestos al café en Haití, los costos de mercadeo y los márgenes de ganancias de los intermediarios (35). El informe concluye que "el análisis demuestra que los precios en el mercado mundial constituyen el factor de mayor importancia en la determinación del precio recibido por los productores de este cultivo (36).

Los márgenes de los intermediarios (incluyendo sus costos) alcanzaron en promedio el 23% del precio de exportación entre 1962 y 1967 y el 25% entre 1968 y 1973 (37). Este nivel es mayor que el calculado por Gates en los cincuenta. Al comparar los márgenes de los productores a principios de los cincuenta (un promedio de 70% para los años 1950, 1952 y 1953) con los de la primera mitad de los sesenta (41,5% para 1962-67) y comienzos de los setenta (con un aumento de 36 a 51% entre 1971 y 1973), se concluye que cuando los precios en el mercado mundial bajan, como ocurrió a comienzos de los sesenta, la parte recibida por los campesinos se contrae, y cuando los precios suben, la parte correspondiente a los productores también aumenta, como ocurrió a comienzos de los setenta. Esta conclusión se asemeja a los resultados obtenidos por Gates quince años antes. Las fluctuaciones de precios en el mercado mundial son transmitidas a los campesinos.

Tal como el estudio de Gates, el informe de la US/AID provee series de precios mensuales para 1970-74 que nos permiten calcular, después de eliminar factores estacionales y de tendencia, el impacto de los precios en el mercado mundial sobre los productores haitianos. Podemos así utilizar el período comprendido entre octubre de 1970 y julio de 1973, 34 meses, que tuvo la ventaja de haber mantenido constante el impuesto por kilo de café, por lo que toda variación de precios al productor puede ser atribuida a las fluctuaciones de precios en el mercado internacional o a cambios en los márgenes de comercia-

34. US/AID (1974).

35. *Ibid.*, pág. 16.

36. *Ibid.*, pág. 21.

37. *Ibid.*, pág. 19.

lización (incluyendo costos de mercadeo). Esto resulta en un coeficiente de regresión de 0,47 (con una elevada significación al nivel del 1%) con $R^2 = 0,73$, es decir, que el 47% de las fluctuaciones en el mercado mundial son transmitidas al productor y que las fluctuaciones de los precios internacionales "explican" el 73% de los cambios en los precios al productor. De este modo, menos del 50% del cambio en los precios en el mercado internacional es transmitido. No obstante, esto coincide exactamente con la opinión de Gates quien argumenta que esto puede deberse al hecho de que las ventas de café se concentren en un período de 4 a 5 meses del año. El informe de la US/AID demuestra que las mayores discrepancias entre los precios en el mercado internacional y los al productor ocurren cuando la competencia es menos intensa, es decir, a comienzos y a finales de la estación de compras (38).

En general, el informe de la US/AID llega a las mismas conclusiones que el trabajo de Gates, o sea, que las fluctuaciones de los precios internacionales tienden a ser transmitidas a los productores y que el mercadeo del café es una actividad competitiva.

5. La JWK International Corporation

En 1976, una empresa consultora norteamericana, la JWK International Corporation, finalizó un extenso estudio en colaboración con el Ministerio de Agricultura de Haití acerca de los problemas del sector cafetalero (39). Este estudio cubre más o menos el mismo período del informe de la US/AID y llega a las mismas conclusiones.

Primero, los *spéculateurs* parecían no tener ninguna influencia en los precios. Operaban fundamentalmente como agentes de compra de los exportadores, siendo financiados por éstos últimos mediante adelantos entregados a comienzos de la estación de compra. Los *spéculateurs* competían intensamente. El estudio llega a identificar 830 *spéculateurs* en 113 centros de transacción, con un promedio de 7 por centro y nunca menos de 4. La mayoría de los *spéculateurs* adquiría cantidades pequeñas de café, con un promedio de 383 sacos de 60 kilos en 1975-76 (40).

Los *speculateurs* carecían de poder para manipular los precios. Se afirma que los productores transportaban el café hasta 12 kilómetros de distancia para obtener un incremento de precio de un centavo por libra, de modo que los compradores que no ofrecieran los precios vigentes podían perder el negocio. Además, ellos debían competir con sus colegas carentes de licencia. En general, la competencia entre los *spéculateurs* requería de grandes esfuerzos:

38. *Ibid.*, pág. 38.

39. JWK International Corporation (1976).

40. *Ibid.*, pág. 44.

Los especuladores dedican mucho tiempo a lo largo del año a mantener buenas relaciones con sus productores de modo que ellos los favorezcan en la temporada de ventas (41).

Como consecuencia de esta competencia, las ganancias se reducían a un nivel que correspondía más o menos a una remuneración equivalente al tiempo y esfuerzo utilizados. Mientras la utilidad bruta del *spéculateur* típico se estimaba en US\$2,50 por saco, la utilidad neta después de reducir los costos se reducía a no más de US\$0,50-0,75. Los costos de transporte eran de US\$0,50-0,75 y además de esto estaba el arriendo del puesto de especulación, salarios (normalmente) para uno o dos asistentes, costos de capital, impuestos, pagos de licencias, etc. (42).

Se identificaron 28 empresas a nivel de exportación en 1972-73. Entre esas, las cuatro mayores concentraban el 54% del mercado, mientras que las seis siguientes tenían otro 26% (43). Estas cifras son muy semejantes a las entregadas por Gates en los años cincuenta. De acuerdo al informe, los exportadores competían:

Según observaciones en el terreno, la competencia entre los veintiocho exportadores parece ser significativa a pesar del hecho de que el mercado está muy concentrado (44).

Los exportadores mismos se quejaban de que era muy difícil controlar a los *spéculateurs* que habían obtenido créditos, tendiendo éstos a vender al mejor postor. Esto hacía difícil obtener la devolución de los adelantos al final de la estación de compra, lo cual aumentaba los costos de los exportadores.

A comienzos de los setenta, sin embargo, la intensidad de la competencia entre los exportadores no era tan grande como en los años anteriores, cuando "la competencia era tal que muchos de ellos perdían dinero y muchos llegaron al borde de la bancarrota" (45). El resultado de esta lucha fue la creación de ASDEC (Association des Exportateurs de Café) —que tenía como función la regulación de los precios. No obstante, de acuerdo al informe de JWK esta organización ha sido de una ineficacia notoria. Los acuerdos de precios han durado sólo algunas semanas, retomándose la competencia posteriormente. "Parece, por lo tanto, que veintiocho exportadores son demasiados para lograr una colusión estable en el largo plazo", concluye el informe (46).

Entre 1950 y 1974, los márgenes de comercialización casi se duplicaron de 5,3 a 10,3 centavos de dólar la libra. Los exportadores

41. *Ibid.*, pág. 47.

42. *Ibid.*, págs. 53, 55.

43. *Ibid.*, pág. 50.

44. *Ibid.*, pág. 51

45. *Idem.*

46. *Ibid.*, pág. 52.

afirman que este hecho se debe, por una parte, a la inflación y, por otra, al deterioro de la calidad del café entregado por los productores que causó mayores pérdidas de peso en el resecado y en la extracción de escorias. Una creciente proporción de la producción debía venderse a menores precios en el mercado interno en vez de exportarse (47). (De hecho, la inflación es por sí sola una explicación suficiente para esta alza. El nivel de precios se incrementó en más del doble entre 1950 y 1974) (48).

El informe de la JWK utiliza los márgenes de comercialización calculados por la US/AID con una actualización para 1974, cuando este porcentaje cayó al 16%, mientras que la participación de los productores se incrementó al 60% (49). Esto implica que durante el período 1970-74, cuando el precio del café aumentó, se produjo un incremento estable de la participación de los productores (36, 42, 51 y 60%, respectivamente), asociado a una caída del margen de los intermediarios (33, 27, 22 y 16%) (50).

Partiendo de una muestra de 12 exportadores, el equipo de la JWK calculó las utilidades de los exportadores para 1975-76. De un margen bruto del 27% del precio de exportación, 15 puntos porcentuales consistían en costos (que en orden de importancia eran pérdidas debido a la humedad y eliminación de escorias, procesamiento, transporte y ensacado). Esto deja sólo un 12% de utilidad bruta del precio FOB de exportación, o 18% del precio pagado por el exportador, incluyendo los costos directos de comercialización. De esto, sin embargo, deben deducirse también los derechos de licencia, impuestos diversos, costos de capital, préstamos irrecuperables, intereses y otros costos para llegar a la utilidad neta, que el equipo de la JWK estimó en 4-5% del precio de exportación. El informe concluye que las utilidades no son excesivas. No podía ganarse más en la exportación de café que en otros negocios. Muchos exportadores afirmaron que estaban diversificando sus inversiones (51).

El informe de la JWK corrobora y amplifica los resultados obtenidos por Gates y la US/AID. Los *spéculateurs* carecen de influencia en la determinación del precio al productor; deben competir para poder mantenerse en el negocio y, en promedio, sus ganancias son bajas. La exportación, a pesar del limitado número de empresas, es una actividad

47. *Ibid.*, pág. 53.

48. En 1950, el índice de costo de la vida en Puerto Príncipe era de 100,5 (1948=100), mientras que para 1974 se había alcanzado un nivel de 216,5 (Seguino (1985), pág. 12).

49. JWK International Corporation (1976), pág. 54.

50. Véase también en Lundahl (1979), pág. 140, donde se presenta la misma tendencia utilizando la información de la Sección de Estadísticas del Institut Haitien de Promotion du Café et des Denrées d'Exportation (IHPCADE).

51. JWK International Corporation (1976), págs. 55-57.

sujeta a competencia. La organización empresarial, ASDEC, ha tratado de regular los precios, pero ha fracasado en la consecución de resultados concretos. Las ganancias de los exportadores no son excesivas, pero se mantienen dentro del nivel obtenible en actividades fuera del sector cafetalero (52).

6. El cuestionamiento a la verdad establecida: Girault

Los tres trabajos analizados coinciden en sus resultados. La comercialización del café es una actividad competitiva, tanto a nivel de exportadores como de *spéculateurs*. Sin embargo, esas conclusiones fueron pronto puestas en duda cuando se publicó en 1981 el trabajo más ambicioso hasta el momento acerca del café haitiano, la tesis doctoral de Christian Girault (53). Girault cuestiona severamente el consenso acerca de la competencia entre los intermediarios obtenido en las investigaciones pasadas, y afirma que tanto los exportadores como los *spéculateurs* obtienen utilidades en desmedro de los productores. Sostiene que el mercado del café se caracteriza por la colusión y la dependencia de los productores respecto a los intermediarios.

En oposición a los demás investigadores sobre el tema, Girault afirma que la mayoría de los *spéculateurs* no son simples agentes de los exportadores. De un total de 859 empresarios registrados, entre 700 y 750 se manejaban como empresas independientes (54). Sólo los

52. Como parte de un análisis amplio de la agricultura haitiana, Terry Roe (1978) trata el problema de la competencia entre exportadores de café. La mayor parte de su análisis está basado en los hallazgos de JWK Corporation, pero dos conclusiones adicionales son de interés. En primer lugar, Roe afirma que "en las discusiones con funcionarios del DARNDR [Ministerio de Agricultura] ... se sugirió que tienen lugar algunas actividades de fijación de precios [por parte de ASDEC], pero son de corta duración" (*Ibid.*, pág. 68). En segundo lugar, Row calculó la regresión de la serie de precios mensuales al productor sobre los precios FOB de la US/AID para el período octubre 1970 a diciembre 1973, empleando los mismos datos que hemos utilizado aquí, pero con dos diferencias: 1) Roe no ajustó los datos para eliminar los factores estacionales y de tendencia. 2) Roe utiliza las series completas, no sólo durante el período en el cual el impuesto al café fue constante. De esta manera, obtiene un coeficiente de regresión de 0,94 y un R^2 de 0,99, lo que "sugiere que los exportadores, de hecho, transmiten las fluctuaciones de precios de exportación a los productores". (*Ibid.*, pág. 71). Usando las series completas, pero ajustando por los factores estacionales y de tendencia y haciendo las correcciones por autocorrelación, se logra un coeficiente de regresión de 0,54 y un R^2 de 0,70. De este modo, parece que los cálculos de Roe contienen un elevado grado de correlación espúrea.

53. Girault (1981).

54. *Ibid.*, pág. 140.

spéculateurs con poco capital recurrían a los exportadores para financiar sus operaciones, contando el resto con fondos propios. Por lo tanto, son sólo los pequeños empresarios los que deben vender siempre al mismo exportador; ellos no tienen otra alternativa porque están atados por el crédito recibido a comienzos de la estación de compra. Por otra parte, aquellos con más capital son independientes y pueden obtener créditos de varias empresas exportadoras, lo que implica mayor flexibilidad en sus vinculaciones con ellas.

Girault recalculó las utilidades brutas a nivel de *spéculateurs*. Afirma que la JWK no fue lo suficientemente crítica al analizar las cifras entregadas por los exportadores. Paradójicamente, sin embargo, el equipo de la JWK obtuvo un margen bruto de US\$ 2,47 por saco de 60 kilos a nivel de *spécuteur*, mientras que Girault llega casi al mismo resultado al obtener US\$ 2,50. Este último comprende costos de transporte y de operación que llegan a US\$ 1,40, con una utilidad bruta de US\$ 1,10, es decir, un 1,3% del precio de exportación (55).

No obstante, Girault rechaza esta evidencia como prueba de que los *spéculateurs* no explotan a los productores. Sostiene que los *spéculateurs* prefieren prestarles dinero a los productores a tasas de interés usurarias que fluctúan entre el 10 y el 25% mensual (56), antes que obtener sus utilidades de la venta del café. De este modo, logran ganancias mayores que las obtenibles del magro comercio del café.

De acuerdo a Girault, a nivel de exportadores hay menos competencia todavía. Los exportadores que se confabulan en un oligopolio son los que controlan el sistema de comercialización del café. Girault afirma que ha existido una notable estabilidad entre los exportadores. En 1957-58, había 25 exportadores, mientras que en 1976-77 había 27 (2 de los cuales eran cooperativas). Dieciséis de las empresas de 1957-58, todavía se mantenían en actividad 19 años más tarde. En ese entonces, las cuatro empresas líderes concentraban el 51,7% de las exportaciones y las siguientes seis el 29,3% (57). Estas cifras son muy semejantes a las entregadas por Gates y la JWK International Corporation.

Esto no significa que la estructura del sector cafetalero se mantuviera estática. Nuevas empresas se incorporaron, especialmente entre las menores de la jerarquía, y algunas de ellas casi han llegado a la cumbre. Por ejemplo, las empresas Jacomin y Kersaint, que no habían iniciado sus operaciones a fines de los cincuenta, se encontraban en cuarto y quinto lugar respectivamente en 1976-77. Esto no es interpretado por Girault como una prueba de competencia, sino como una "bienvenida" para nuevos miembros al eficiente grupo de exportadores confabulados en ASDEC (58).

55. *Ibid.*, págs. 194-95.

56. *Ibid.*, pág. 210.

57. *Ibid.*, págs 162, 164.

58. *Ibid.*, pág. 174.

De acuerdo a Girault, ASDEC es el principal instrumento utilizado por los empresarios para controlar las exportaciones de café. Esta organización, en la que dos de los tres mayores exportadores están siempre representados en su directorio, se reúne todos los miércoles para discutir problemas de interés común, tales como la fijación de precios. Desde 1977 asigna también las cuotas de adquisiciones, que no pueden excederse. (En caso que se excedan, debe pagarse una compensación a los exportadores afectados). En total, ASDEC controlaba el 98-99% de la exportación de café a mediados de los setenta (59).

La confabulación de los exportadores significaba grandes utilidades. Girault se propuso recalcular las cifras de la JWK utilizando otra metodología. En los cálculos de la JWK, los precios promedio de exportación y la información relativa a costos son utilizadas, surgiendo el precio al productor como un residuo. Girault, por su parte, trabaja con dos lotes de café exportados desde Cayes y sus precios de exportación. Los precios al productor que él utiliza son los vigentes en la región con tres meses de anterioridad a la exportación de esos dos lotes; de este modo, el residuo constituye el margen de los intermediarios. Este procedimiento da como resultado márgenes de 43,3 y 47% para los dos lotes —casi el mismo resultado obtenido por la JWK: 45,4% (60).

Girault calcula también las utilidades brutas de los exportadores, utilizando en este caso el mismo método que el equipo de la JWK, pero llegando a resultados completamente diferentes. Una comparación entre los resultados de Girault y la JWK se presenta en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2

Costos de los exportadores
(Dólares por saco de 60 kilos)

	JWK	Girault
Transporte	1,62	0,80
Pérdidas de peso	3,90	1,90
Selección (neta)	1,48	0,90
Sacos	1,31	1,00
Operaciones	3,33	2,00
Total	11,64	6,60

Fuente: Girault (1981), pág. 194.

59. *Ibid.*, págs. 218-19.

60. *Ibid.*, págs. 192-93.

Las cifras de Girault son menores en todos los rubros y él afirma que las cifras de la JWK son "anormalmente elevadas" (61). Esto se explicaría por el hecho de que los datos fueron entregados por los exportadores mismos, quienes habrían tendido a inflar los costos; así, por ejemplo, no sería correcto adjudicarle todos los costos de transporte a los exportadores, ya que una parte de ellos son cubiertos por los productores y otra parte por los *spéculateurs*. Además, las pérdidas de sacos reportadas por la JWK son exageradas; los sacos nuevos de 60 kilos son utilizados para la exportación, mientras que el transporte dentro del país es realizado con un tipo de saco diferente. Al restar los costos de los exportadores del precio FOB y al comparar este saldo con el precio pagado a los *spéculateurs*, obtenemos como residuo una utilidad bruta del 16% respecto al precio FOB (62). Girault concluye afirmando que "es en *bord-de-mer* donde uno debe buscar las más grandes fortunas del país (con la excepción de la familia presidencial)" (63).

Esta utilidad "bruta", que es el 27% del precio pagado por los exportadores (y que incluye los costos directos de comercialización), representa, de acuerdo con Girault, un alto rendimiento de sus inversiones. Durante los setenta, los exportadores de café propendieron a la diversificación de sus actividades; así por ejemplo, en los casos de Madsen y Brandt (Mantèque) que están catalogados entre los cuatro mayores, sus actividades no cafetaleras son las principales; aún más, también las empresas medianas diversificaron sus actividades. En general, sólo las empresas menores se especializaban en el comercio del café (64). A pesar de que estudios anteriores interpretaron esto como una prueba de la competencia en el mercado cafetalero y de que es posible lograr mayores utilidades en actividades no cafetaleras, Girault afirma que es simplemente el resultado de las mayores ganancias en la comercialización del café.

La tesis de Girault constituye una ruptura profunda con las conclusiones obtenidas en los tres estudios anteriores. Sostiene que tanto exportadores como *spéculateurs*, operan en un contexto de mercado altamente imperfecto; los primeros regulan los precios a través de ASDEC, mientras que los segundos, al no mostrar utilidades en sus operaciones comerciales del café, explotan a los campesinos entregándoles adelantos antes de la cosecha.

7. Volviendo a la competencia: Capital Consult

Dos años después de la publicación de la tesis de Girault, apareció otro estudio relativo al café; éste fue realizado por la empresa

61. *Ibid.*, pág. 194.

62. *Ibid.*, pág. 195.

63. *Ibid.*, pág. 196.

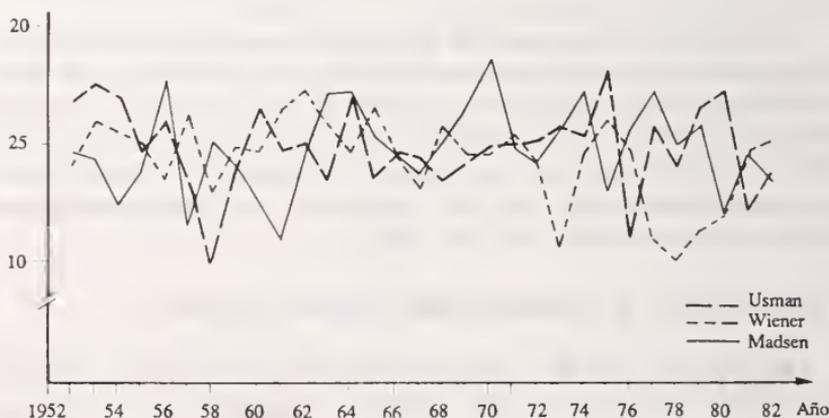
64. *Ibid.*, págs. 162, 168.

consultora haitiana Capital Consult, que trabajó para la US/AID. (Leslie Delatour fue el responsable de los capítulos del informe que tratan de la estructura y eficiencia de los canales de comercialización discutidos más adelante) (65). El informe de Capital Consult llega a conclusiones semejantes a los estudios de Gates, la US/AID y la JWK.

Al igual que sus predecesores, Capital Consult recalca la estabilidad relativa que existe tanto en la cantidad de exportadores como en sus participaciones relativas en el mercado. Entre 1952 y 1982, el número de exportadores ha fluctuado entre 20 y 30, mientras que el mayor exportador tuvo alrededor del 16% del mercado y la participación relativa de las tres mayores empresas fluctuó entre el 44 y 46% (66). Tres de las cuatro empresas mayores, Madsen, Wiener y Usman (Usine à Mantèque), se mantuvieron durante casi todo el período (de 31 años, permanecieron 26, 30 y 28 años, respectivamente), mientras que el lugar restante entre las cuatro mayores fue ocupado por diferentes empresas a través de los años.

Sin embargo, el informe de Capital Consult afirma que el mercado del café, a pesar de su notable estabilidad, es competitivo. Esta conclusión es demostrada con diferentes argumentos. En primer lugar, en una actividad que por más de treinta años ha sido dominada por tres empresas, podría esperarse que sus participaciones individuales en el mercado se distribuyeran regularmente; éste no es el caso de Haití, como lo muestra la figura 1, ya que la participación de cada una de las tres empresas en el mercado fluctuó aproximadamente entre el 11 y el 18%.

Figura No 1
Participación en el mercado de las tres mayores
empresas cafetaleras 1952-82



Fuente: Capital Consult (1983), pág. 48.

65. Capital Consult (1983).

66. *Ibid.*, pág. 34.

Segundo, las tres empresas líderes no han sido capaces de controlar "los violentos cambios en sus ingresos que debieron ser causados por fluctuaciones de producción" (67). No hay ninguna razón que explique el porqué las empresas se van a preocupar de mantener una determinada proporción del mercado, si esto no les permite mantener por lo menos un monto estable de utilidades. No obstante, ni Usman, ni Wiener, ni Madsen han sido capaces de impedir las grandes fluctuaciones del monto de sacos de café exportados anualmente (68), y esto también ha causado, probablemente, las fluctuaciones en sus ingresos.

En tercer lugar, el informe de Capital Consult sostiene que el productor haitiano de café ha gozado de alternativas reales en la elección de los canales de comercialización. Aún más importante es el hecho de que cualquier precio que obtenga al transar su café a través de la red de centros de comercialización doméstica, constituye el precio base bajo el cual ninguna confabulación oligopsónica puede operar (69).

Lo que asegura la competencia entre los exportadores es la posibilidad de ingresar al negocio. Si un exportador paga menos del precio de mercado al comprar, esto significa que sus utilidades en la comercialización del café serán mayores que las obtenibles en otras actividades. Esto, a su vez, incitará a otros exportadores a tratar de ganarse parte de las incrementadas utilidades, o bajo el supuesto de que no existan barreras de entrada, causará la entrada a esta actividad de nuevos exportadores que son atraídos por sus mayores utilidades. Esto último es muy importante, ya que al existir entrada libre, se hace muy difícil para un grupo oligopsónico el regular los precios. De acuerdo al informe de Capital Consult, el patrón de entrada y salida en el mercado del café es muy dinámico; durante el período 1963-82 hubo entradas en 19 años y salidas en 24, con un total de 35 entradas (12 de ellas reingresos), más "un montón" que sólo se mantuvo durante 1978, y 43 salidas (7 de las cuales fueron repeticiones) (70). El informe concluye que:

La experiencia histórica del sector exportador de café muestra que ha prevalecido un extremo dinamismo respecto a los patrones de entrada y salida del negocio. De las 27 empresas existentes en 1952, 13 de ellas concentrando un 42% del volumen exportado en ese año, habían desaparecido en 1982. Entre ellas había varias empresas antiguas, firmemente establecidas... Por otra parte, de los 20 exportadores de 1982, 10, con alrededor de 39% del volumen exportado, eran nuevas en la actividad... Aún más, hubo muchas otras empresas que entraron en este negocio y permanecieron algunos años en el mercado, para luego

67. *Ibid.*, pág. 40.

68. *Ibid.*, pág. 49.

69. *Ibid.*, pág. 7.

70. *Ibid.*, pág. 53.

desaparecer... De hecho, lo característico de esta actividad es que las empresas entran y salen a voluntad... (71).

El grupo Capital Consult no pudo establecer la existencia de un nivel crítico de economías de escala que impidiera la entrada a las empresas pequeñas. Muchas empresas han operado por años con una pequeña participación en el mercado, algunas de ellas con menos del uno por ciento. Es más, la entrada era posible a esos bajos niveles:

Por ejemplo, Duvernau entró al mercado con un 0,92% del volumen exportado en 1966, Genimpex con un 0,3% en 1967, Jacomin Exp. con un 1,2% en 1967, J.A. Dufort con un 2,5% en 1963, Bennett Exp. con un 1,1% en 1975, Eyssalenne con 0,3% ese mismo año, y la CEPEC Coop. con un 0,6% en 1979 (72).

Ni siquiera a nivel local se debería encontrar mucho poder monopsonico u oligopsonico. Los exportadores no están en condiciones de impedir que los productores vendan su producción en los mercados locales. Además, es relativamente fácil transportar pequeños lotes de café de un lugar a otro, así como guardar los granos secos por largos períodos de tiempo. Tampoco pueden evitar la difusión de noticias del mercado en las regiones productoras. Capital Consult afirma que no existen evidencias de diferencias de precios regionalmente estables (73).

Las respuestas entregadas a una encuesta que practicara Capital Consult a 36 *spéculateurs*, confirmó la existencia de competencia a nivel de los exportadores (74). Casi el 87% negó la existencia de colusión entre los exportadores, y aquellos que afirmaron que los exportadores trabajaban bajo acuerdos, no pudieron dar pruebas concretas acerca de su modo de operar. La mayoría coincidió en que los precios del café fijados por los exportadores, se basaban en los precios vigentes en el mercado.

El informe de Capital Consult contiene series temporales que nos permiten controlar la validez de este hallazgo, empleando datos anuales (1950-82) (75). Al hacer la regresión de los precios al productor sobre los precios FOB (después de eliminar los factores de tendencia y haciendo los ajustes por autocorrelación), se obtuvo un coeficiente de regresión de 0,57 (altamente significativo, al 1%) y un R^2 de 0,95, es

71. *Ibid.*, pág. 36.

72. *Ibid.*, pág. 38.

73. *Ibid.*, pág. 41. Obsérvese, sin embargo, que en Seguino (1985), págs. 20, 33-34, 36-37, se presenta la opinión opuesta.

74. Capital Consult (1983), Annex II.

75. *Ibid.*, págs. 17, 22. No se dispone de cifras de producción para 1961. En nuestros cálculos hemos supuesto que la participación de los productores en el precio FOB para ese año es igual al promedio de las de 1960 y 1962.

decir, más de la mitad de la variación en los precios internacionales es transmitida a los productores haitianos durante el mismo año y las variaciones del precio FOB reflejan el 95% de la variación observada en los precios al productor (76).

Finalmente, de acuerdo con el equipo de Capital Consult, debe hacerse notar que la exportación de café no es una actividad carente de riesgos. Como el patrón de entrada y salida de la industria lo demuestra, un exportador experimentado puede fácilmente fracasar en el negocio. De este modo, al analizar las utilidades en la exportación de café deberíamos tener en cuenta que éstas son una remuneración por el riesgo corrido por el empresario. Los exportadores han fracasado en la reducción del riesgo —especialmente la que proviene de nuevas empresas en el negocio.

En realidad, si la exportación de café fuera tan rentable y controlada por los principales exportadores, podría esperarse que estos últimos invirtieran en el negocio con el fin de controlar la producción y crear barreras de entrada a potenciales empresarios. Por el contrario, los exportadores de café preferían diversificar su patrimonio fuera del sector. Esto, por supuesto, no significa que el café no sea rentable, sino simplemente que los niveles de ganancias no superan a aquellos de otros sectores (77).

76. La variación del precio FOB no es el único factor que afecta al precio de los productores, ya que los impuestos al café y los costos de los intermediarios también variaron durante el período. Esto, en realidad, debió haber sido considerado cuando se especificó la regresión; sin embargo, no existen series de datos temporales para los costos de los intermediarios. Seguino (1985), pág. 61, simplemente asume que los costos de los exportadores se incrementaron de acuerdo al índice de precios al consumidor.

Por otra parte, el impuesto base al café ha sido modificado varias veces durante el período analizado en este trabajo. En general puede decirse que el gobierno haitiano cambió varias veces entre impuestos *ad valorem* e impuestos específicos, a veces con ajustes por tipos de calidad y otras veces no. (Gates (1959), págs. 49-53; OEA (1974), págs. 70-76; Capital Consult (1983), págs. 10-14, entre otros, presentan los detalles). Desde agosto de 1984 a septiembre de 1987, el impuesto al café se abolió gradualmente (Véase Seguino (1986-1987)).

Lo anterior hace extremadamente difícil el especificar las variables tributarias y de costos que sean independientes de los precios FOB y al productor. Por este motivo, con el objeto de evitar sesgos en la especificación, decidimos excluir de la regresión los costos tributarios y de intermediación, lo que naturalmente debe tenerse en cuenta al interpretar los resultados. Debe hacerse notar que estas observaciones son válidas para todas las regresiones hechas en este trabajo, con excepción de aquellas donde se utilizan datos mensuales para los cuales las fluctuaciones de costos y los cambios en la tributación han sido mucho menores que en el caso de las series anuales.

77. *Capital Consult* (1983), págs. 42-43.

ASDEC ha sido ineficiente al tratar de unir a los exportadores, y una de las fuentes de Capital Consult calificó a la organización como "cuasi-moribunda" (78).

La conclusión que se saca del informe de Capital Consult es bien clara:

En otras palabras, tenemos oligopolistas en potencia que son incapaces de controlar el precio, que son incapaces de hacer un reparto de cuotas estables en el mercado, que son incapaces de reducir las fluctuaciones de producción, que son incapaces de detener la entrada de nuevos... [exportadores], e incapaces de reducir la incertidumbre. A un ingenuo se le perdonaría si preguntara: ¿Cuál es la gran ventaja de ser un oligopsonista? (79).

La encuesta a los *spéculateurs* confirmó las conclusiones de Girault con respecto a su independencia relativa. Sólo un 21% de los *spéculateurs* declaró vender "al mejor postor", mientras que un 66% trabajaba para un solo exportador. Sin embargo, no menos de un 76% había trabajado antes con otros exportadores, habiéndose cambiado el 31% porque sus exportadores habían cerrado y un 21% porque recibieron mejores ofertas de otras empresas. Sólo un 8% de los *spéculateurs* entrevistados eran completamente dependientes de sus ingresos del café y sólo la mitad de ellos obtenía más del 50% de sus ingresos del café.

Así, mientras los resultados que entrega Girault cuestionan la validez de los estudios anteriores, el informe de Capital Consult llega a conclusiones que son completamente opuestas a las suyas. Las tres empresas más grandes compiten en condiciones de igualdad. La participación en el mercado y los ingresos de estas empresas han fluctuado, y por años ha habido tanta entrada como salida de empresas en el negocio de exportación. Las empresas antiguas no tienen ninguna seguridad de permanecer en el negocio, y nuevos empresarios están amenazando permanentemente al orden establecido. Tampoco es posible determinar las economías de escala que impiden ingresar al negocio a un nivel modesto. ASDEC es ineficiente cuando se trata de dividir y regular el mercado, y los *spéculateurs* trabajan independientemente, vendiendo al mejor postor.

8. Seguino: otra vez colusión

En 1985 apareció un informe muy detallado, escrito por Stephanie Seguino de la US/AID (80). La visión presentada por Seguino coincide

78. *Ibid.*, pág. 57.

79. *Ibid.*, pág. 40.

80. Seguino (1985); este informe fue seguido de dos más en 1986 y 1987.

a grandes rasgos con la de Girault. El mercadeo del café está dominado por los exportadores quienes se confabulan en ASDEC, logrando así utilidades sobre sus inversiones que superan a las obtenibles en otras actividades. Los exportadores y *spéculateurs* fijan los precios en desmedro de los campesinos.

El principal instrumento para limitar la competencia entre los exportadores y fijar precios es ASDEC —obra de las familias Brandt, Madsen y Wiener, quienes han sido los principales exportadores durante más de medio siglo y han estado representados siempre en su directorio. Los miembros de ASDEC han dividido el mercado entre ellos:

Los exportadores acuerdan de hecho cuotas para cada miembro y divisiones regionales del mercado. Así mientras la discusión en el pasado se centraba en el monopolio regional, lo que es a menudo cierto, el monopolio local también existe. Por ejemplo, en la región de la Planicie Central, Brandt tiene derechos exclusivos sobre Grand Bois, mientras que Madsen los tiene en Lascahobas. Más hacia el norte, toda la región de Gonaives vende solamente a Madsen y a Brandt; el café es entregado a cualquiera de las dos empresas exportadoras para ser finalmente repartido por mitades entre ellos. Cuando el exportador Dufort operaba, su participación era del 20% del café comprado en el área de Gonaives. Las funciones de ASDEC son las de ser el punto de trueque para lograr estas decisiones y dividir el mercado (81).

Si a un exportador le faltaba café para hacer un embarque, otros miembros de ASDEC intervenían prestándole la cantidad requerida, evitando que los precios al productor se elevaran (82).

Seguino presenta series temporales que pueden comprobar en qué medida el precio FOB es transmitido al productor. Utilizando datos anuales (1962-86), después de eliminar los factores de tendencia y hacer los ajustes por autocorrelación, resulta que el 54% de los cambios en el precio de exportación son transmitidos a los productores ($R^2 = 0,97$). Al utilizar el período 1950-86, el coeficiente de regresión aumenta a 0,59 ($R^2 = 0,97$) (83). Estas series fueron divididas en dos subseries y el contraste de Chow fue aplicado para determinar la estabilidad del coeficiente (84). El contraste demostró que el coeficiente *no* era estable a través del tiempo. Sin embargo, la diferencia entre las

81. Seguino (1985), pág. 25.

82. *Ibid.*, pág. 30.

83. Datos de Seguino (1987), pág. 17. No hay datos sobre la participación de los productores para 1961, por lo que utilizamos el promedio de los valores de 1960 y 1962 como dato para aquel año. Ambos coeficientes tenían un alto nivel de significación (1%).

84. Para una descripción del contraste de Chow, véase por ejemplo, Maddala (1979), págs. 198-201.

series no es lo suficientemente grande como para requerir alguna explicación acerca de sus causas. El coeficiente de regresión para 1950-68 era de 0,65 ($R^2 = 0,96$), mientras que para 1969-86 era más bajo: 0,56 ($R^2 = 0,98$) (ambos eran altamente significativos, al 1%). Utilizando datos mensuales (octubre 1982 - septiembre 1987), (85) el 55% de la variación es transmitida ($R^2 = 0,76$), (86) lo cual concuerda con los resultados presentados anteriormente.

De acuerdo con Seguino, los exportadores no informan a los productores de las alzas de precios en el mercado mundial. Estas noticias llegan a los campesinos con retrasos importantes, mientras que las bajas de precios son comunicadas el mismo día a los productores, por vía telefónica o a través de los *spéculateurs* (87).

Cuando Seguino realizó su trabajo, sólo 12 de los 18 exportadores estaban afiliados a ASDEC. El más importante de los no afiliados era Ernest Bennett, el suegro de Jean-Claude Duvalier. Esta empresa se incorporó a la exportación de café en 1975, y después de siete años (1981) ya había adquirido una posición de liderazgo. Como es natural, el "agresivo esfuerzo" (88) de Bennett en el mercado del café aumentó la competencia entre los exportadores, pero bajo circunstancias muy especiales:

... no cabe duda que mucho de esto se debe a su fuerte posición política y que tanto *spéculateurs* comprometidos como no comprometidos, estaban convencidos de que era positivo para sus intereses el desviar parte de sus ventas a alguien políticamente tan bien ubicado como Bennett (89).

Se ha informado que, cuando Baby Doc cayó en 1986, Bennett controlaba licencias gubernamentales para exportar casi el 40% del café exportable desde Haití, como consecuencia de sus conexiones con la familia presidencial (90).

El caso de Bennett no es representativo de la forma como un mercado opera generalmente. No obstante, Seguino es lo suficientemente precavida como para indicar que los acuerdos de precios no

85. Los datos entre octubre de 1982 y abril de 1985 en Seguino (1985), págs. 12, 59; los datos entre mayo de 1985 y septiembre de 1987 provienen de una comunicación privada de Stephanie Seguino del 28 de mayo de 1988.

86. Las cifras fueron calculadas después de eliminar los factores estacionales y de tendencia con un posterior ajuste de autocorrelación. El coeficiente es altamente significativo, al nivel de 1%. Los impuestos al café disminuyeron durante este período en agosto de 1984.

87. Seguino (1985), pág. 18, afirma que "Aún ahora [julio de 1985], los campesinos desconocen la primera reducción del impuesto [al café, que ocurriera en agosto de 1984]".

88. *Ibid.*, pág. 89.

89. *Ibid.*, pág. 81.

90. De Wind y Kinley (1988), pág. 97.

son permanentes. Por ejemplo, durante 1984, cuando las utilidades disminuyeron, esto fue una señal de que "los acuerdos se rompieron en algún momento de ese año" (91). El riesgo de una guerra de precios está presente siempre:

... los acuerdos entre exportadores son frágiles en el mejor de los casos y tienden a romperse como en toda situación de oligopolio. Así, Madsen y Brandt descubrieron que la cooperación era necesaria y en varias ocasiones han conspirado para eliminar a varios pequeños exportadores. Hacen esto mediante la fijación de un precio alto en la región del exportador a combatir y lo mantienen elevado hasta que éste deja el negocio, recuperando sus pérdidas con precios más bajos en otras áreas. Aún ahora, se informa de guerras de precios en dos regiones del país. Una revelación importante ha sido el que Madsen y Brandt parecen financiar sus guerras de precios con utilidades de otras industrias. Las entrevistas con otros exportadores sugieren que, por ejemplo, cuando Madsen y Brandt tienen un año exitoso en sus negocios aceiteros, ellos financian una guerra de precios contra uno o varios exportadores, ya sea porque este exportador no ha respetado algún acuerdo o quizás por rivalidades personales (92).

Las acciones competitivas ocurren de tiempo en tiempo, y aun por períodos largos de tiempo. Sin embargo, esta competencia no es de la variedad "perfecta" sino que sólo es iniciada por grandes exportadores con liderazgo de precios, quienes pueden financiar sus acciones con utilidades obtenidas en otras actividades.

Seguino afirma que también hay ausencia de competencia a nivel de *spéculeur*. Los *spéculeurs* comprometen a los campesinos para que les vendan mediante los préstamos de dinero, hechos generalmente por seis meses y con tasas de interés anuales que fluctúan entre un 50 y 100%. Se sostiene que esas altas tasas de interés no pueden explicarse en términos del riesgo que el *spéculeur* corre cuando el prestatario vende su café a un competidor: "... los campesinos que no respetan esos acuerdos son llevados a los tribunales por ese delito y casi inevitablemente son condenados" (93). Sólo cuando hay muchos exportadores operando, los *spéculeurs* compiten entre ellos. Si no, se ponen de acuerdo y fijan los precios que los agricultores reciben por su café. Esos acuerdos de precios tienden a mantenerse por períodos aún más largos que en el caso de los exportadores (94).

La conclusión de Seguino es que el mercado del café es oligopsónico, ya que funciona fundamentalmente con base en acuerdos colusorios:

91. Seguino (1985), pág. 81.

92. *Ibid.*, págs. 83-84. Sin embargo, en otra parte de su informe (pág. 37), Seguino sostiene que los acuerdos de precios tienden a mantenerse por largos períodos de tiempo.

93. *Ibid.*, pág. 16.

94. *Ibid.*, pág. 37.

... oligopsonio parece ser la situación de los años recientes... [...] y también parece ser el caso actual... [...] El grado de cooperación que existe actualmente entre los exportadores, la elevada participación de los principales exportadores, y a su vez, sus inversiones rentables en otros negocios apuntan hacia la mantención de la colaboración y la protección de sus intereses (95).

¿Qué obtenemos de los estudios recientes en el mercadeo del café haitiano? Capital Consult da una imagen coherente del mercadeo del café haitiano. Se basa en largas series temporales, utiliza información obtenida en el terreno y sus interpretaciones se basan en el uso juicioso del análisis económico. El informe confirma los hallazgos de Gates, de la US/AID y de la JWK Corporation.

No obstante, la idea central en estos cuatro estudios —que el mercadeo del café en Haití es competitivo— es contradicha por Girault quien afirma que tanto los exportadores como los *spéculateurs* explotan a los caficultores, y por Seguino que, en términos generales, llega a conclusiones semejantes. Evidentemente, esto requiere una lectura más cuidadosa de Girault y Seguino con el objetivo de analizar cómo ellos pudieron llegar a conclusiones que difieren radicalmente de aquellas formuladas en otros estudios.

9. Reevaluación de Girault: trece puntos críticos

Releyendo a Girault a la luz de las evidencias de Capital Consult, nos crea muchas dudas, problemas y críticas, que requieren ser respondidas, resueltas y rebatidas antes de concluir que su análisis es mejor o peor que el de los otros estudios. Trataremos aquí trece de estos puntos.

1) Un problema general con la argumentación de Girault es que, en la mayor parte de los casos, requiere que el lector acepte sus aseveraciones como verdades. La argumentación es muy vaga. Son raras las veces que entrega evidencias concretas acerca de temas importantes y, con frecuencia, cuando se confrontan sus afirmaciones con las evidencias disponibles, aparecen simplemente como erróneas. El razonamiento es a menudo contradictorio y algunas de sus tesis aparecen contradichas aun por las evidencias presentadas en su propio libro. A continuación daremos algunos ejemplos de esos defectos metodológicos.

2) Girault afirma que las alzas de precios en el mercado mundial del café son atenuadamente transmitidas a los productores, mientras que las bajas de precios son transmitidas con mayor intensidad (96).

95. *Ibid.*, pág. 88.

96. Girault (1981), pág. 198.

Esta aseveración no es cierta. Utilizando los datos anuales del mismo Girault (1951/52-52/53, 1966/67-68/69 y 1972/73-74/75) (97), la afirmación es válida en lo relativo a las alzas de precios, en tanto que sólo una de las tres bajas de precios fue incrementada en su transmisión al productor. Las series más completas presentadas por Seguino (1950-86, excluyendo 1961) (98), llegan a la misma conclusión. De 17 alzas de precios, sólo 4 fueron transmitidas completamente o reforzadas, mientras que 12 de las 17 bajas de precios no se ajustan a las afirmaciones de Girault. Nada menos que 9 de ellas ocurrieron después de la formación de ASDEC.

Lo anterior no es desmentido al utilizar datos mensuales. Sólo 6 de las 20 alzas de precios en el mercado mundial entre octubre de 1970 y julio de 1973 (99) se amplificaron en el precio al productor durante el mismo mes, a la par que nada menos que 7 de las 11 bajas de precios fueron convertidas en *alzas* de precios al productor durante el mismo mes y, en otro caso, la magnitud de la baja de precios fue mitigada. Entre octubre de 1982 y abril de 1984, sólo 4 alzas de 14 y sólo 2 bajas de 16 fueron incrementadas al transmitirse a los precios al productor (mientras que 7 fueron transformadas en alzas) (100). De este modo, la conclusión correcta es que tanto las alzas como las bajas de precios internacionales, sólo se transmiten parcialmente a los productores haitianos. (Al respecto, véanse nuestras regresiones presentadas anteriormente).

3) Girault sostiene también que las alzas en el precio del mercado mundial sólo son transmitidas con algún retraso, en tanto que las bajas tienen un impacto inmediato (101). Esta afirmación es incorrecta, tanto cuando se usan datos anuales como mensuales. Empezando con los primeros (102), 13 de las 17 alzas durante el período 1950-86 tuvieron un impacto inmediato, mientras que 13 de las 17 bajas fueron experimentadas en forma inmediata por los productores. Usando datos mensuales, 12 de las 20 alzas de comienzos de los setenta fueron transmitidas inmediatamente a los productores, a la vez que 7 de las 11 bajas reportadas no llegaron a éstos sino al mes siguiente. Esto último es exactamente lo opuesto a lo afirmado por Girault (103). Finalmente, los datos mensuales para el período 1982-85 muestran que 11 de las 14 alzas y 9 de las 16 bajas fueron transmitidas inmediatamente (104). Esto último se ajusta más a las afirmaciones de Girault, pero no provee argumentación sólida a sus razonamientos.

97. *Ibid.*, pág. 191.

98. Seguino (1987), pág. 34.

99. US/AID (1974), pág. 34.

100. Seguino (1985), pág. 49.

101. Girault (1981), pág. 198.

102. Seguino (1987), pág. 17.

103. US/AID (1974), pág. 34.

104. Seguino (1985), pág. 49.

4. Girault afirma que ASDEC es un éxito. El argumento que respalda esta afirmación es que los exportadores recibieron más por saco de café en términos reales durante los sesenta que durante los cincuenta (105). Sin embargo, utilizando los datos aportados por Capital Consult se pueden construir series con la participación de los intermediarios desde mediados de los treinta hasta comienzos de los ochenta, como en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3

Margen medio de los intermediarios en el precio
FOB del café haitiano, 1933/34-1981/82

Años	Participación de los Intermediarios		
	En relación al precio FOB (%)	En US\$ por kilo Nominal	Real
1933/34-1937/38	25,4	0,04	n.d.
1941/42-1944/45	25,4	0,06	n.d.
1947/48-1948/49	26,5	0,13	0,13
1949/50-1953/54	15,4	0,17	0,17
1954/55-1958/59	16,4	0,16	0,15
1959/60-1963/64	21,0	0,15	0,14
1964/65-1968/69	25,2	0,20	0,16
1969/70-1973/74	25,2	0,25	0,15
1974/75-1978/79	24,8	0,62	0,22
1979/80-1983/84	23,6	0,62	0,15

Fuentes: Participación de intermediarios: 1933/34-1948/49: Gates (1959), pág. 24; 1949/50-1983/84: Seguino (1985), pág. 48; precios nominales: 1933/34-1948/49: Gates (1959), pág. 24; 1949/50-1983/84: Seguino (1985), pág. 59. Índice de precios al consumidor (para deflactar), 1948=100: Seguino (1985), pág. 12. No hay datos disponibles para 1961.

El hecho sorprendente de la primera columna del cuadro No. 3 es que la participación de los intermediarios es del orden del 25%. Las únicas excepciones son los cincuenta y, en menor medida, los inicios de los sesenta. No obstante, los márgenes en sí mismos no son interesantes. En la segunda columna los márgenes están expresados en US\$ por kilo y en la tercera, las cifras son deflactadas con el índice de precios al consumidor a fin de obtener el margen *bruto* real por kilo.

105. Girault (1981), pág. 219.

Al hacer esto descubrimos que entre 1947-48 y 1973-74 las variaciones son relativamente reducidas. El promedio para todo el período alcanza a US\$ 0,15 por kilo y las fluctuaciones alcanzan a un máximo de 13% en ambas direcciones. Por lo tanto, es prácticamente imposible descubrir alguna tendencia en las ganancias reales de los intermediarios con base en sus márgenes *brutos*. Cualquier tipo de fluctuación que se produzca en este margen es atribuible, principalmente, a los cambios en el nivel general de precios, y por lo tanto, en los costos reales de los intermediarios (106). Las cifras del cuadro No. 3 contradicen lo aseverado por Girault de que ASDEC permitió a los exportadores incrementar sus ingresos durante los sesenta respecto a los cincuenta.

Durante la segunda mitad de los setenta, la participación real de los intermediarios se incrementa a US\$ 0,22 por kilo, para volver a caer a comienzos de los ochenta. El promedio para 1979/80-1983/84, llega a sólo US\$ 0,15. Por lo tanto, la conclusión general es que los márgenes *reales* de los intermediarios han sido relativamente estables desde fines de los cuarenta hasta comienzos de los ochenta. La única excepción la tenemos en la segunda mitad de los setenta, cuando los intermediarios recibieron más en términos reales, lo que, por supuesto, se debió a la influencia de ASDEC.

Debe tenerse también en cuenta que las cifras del cuadro No. 3 explican por qué sólo un 59% de los cambios en el precio al mercado mundial es transmitido al nivel del productor sobre la base anual, como lo señala la regresión anterior. No se debe esperar que todas las fluctuaciones se transmitan cuando coexisten márgenes *brutos reales* por kilo relativamente estables para los intermediarios, con niveles de precios en movimiento en el mercado mundial.

5) La segunda prueba de la existencia de colusión oligopsonica entre los exportadores que utiliza Girault, es el requisito mínimo de un millón de dólares para entrar en el negocio (107). Hay por lo menos dos razones para considerar esto como un dato peculiar. En primer lugar, no se entregan detalles de cómo se calculó esta cifra, por lo que debe aceptarse como una verdad aparente. En segundo lugar, la existencia de una barrera de un millón de dólares se contradice con lo que el mismo Girault afirma respecto a las operaciones de los *spéculateurs*. Las cantidades comercializadas por los grandes *spéculateurs* se aproximan a las de los pequeños exportadores. De hecho, algunos exportadores han empezado de esta manera en el negocio (108). Por lo tanto, esto

106. Véase el cálculo de utilidades netas hecho por Seguino (1985), pág. 61: "Los costos por saco para 1984 son conocidos... Para todos los demás años [1950-83] el índice de precios al consumidor con base en 1948 fue usado para estimar los costos que se consideran altamente correlacionados con la tasa de inflación".

107. Girault (1981), pág. 217.

108. *Ibid.*, págs. 152-53.

parece indicar que es posible empezar la especulación en pequeña escala para después, con habilidad y suerte, transformarse en exportador.

Así pues, existe un paralelismo entre la situación del mercado del café y el mercado interno de los productos alimenticios, donde los grandes minoristas (*revendeuses*) tienden a transformarse en mayoristas cuando las ganancias del comercio al por mayor son elevadas (109). Pero entonces, la barrera del millón de dólares no existe. Sería erróneo suponer que la exportación de café sea iniciada por empresarios ajenos al negocio del café. La entrada a este negocio no ocurre directamente al nivel de exportador, sino que un exportador en potencia puede empezar como un modesto *spéculateur*, con mucho menos de un millón de dólares.

6) Del mismo modo, tanto la entrada como la salida ocurren a nivel de *spéculateur*. No todos los empresarios renuevan sus licencias anualmente, sino que se retiran cuando preveen que no tendrán suficiente negocio durante la temporada de cosecha —para retomar otro año cuando las condiciones sean más propicias (110). Con el fin de fundamentar su tesis acerca de la reducida competencia a nivel de *spéculateurs*, Girault afirma que este comportamiento es típico de los empresarios *marginales*, ya que los grandes *spéculateurs*, que son los que comercian el grueso del café, están permanentemente en el negocio (111). Sin embargo, este razonamiento es algo extraño ya que los *spéculateurs* que se retiran y retoran son *por definición* empresarios marginales. En una situación de competencia, son siempre los empresarios *marginales* los que salen y entran. Lo importante es que los *spéculateurs* que salieron una vez, tienden a reingresar si las perspectivas de ganancias son lo suficientemente promisorias. Esto es lo que asegura la competencia.

7) Otra evidencia de la competencia entre los *spéculateurs* (y entre éstos y las empresas de lavado) es provista por la existencia de *spéculateurs* ilegales. Girault mismo asevera que tanto los *spéculateurs* como las empresas de lavado se valen de esos empresarios para asegurarse la obtención del café cuando el mercado está difícil (112).

8) Otro de los argumentos utilizados por Girault para respaldar su tesis acerca de la escasa competencia en el mercadeo del café, es que el monopsonio establece un sólo precio en el mercado (113). Esto no es cierto ya que la competencia también puede generar un precio uniforme en el mercado. Si existe poder monopsonico en el mercado, la acción más racional del monopsonista (y del oligopsonio colusivo) al enfrentarse a proveedores dispersos, sería discriminar entre ellos, o sea, pagar menores precios a aquellos productores con menor elasticidad de

109. Lundahl (1979), págs. 156-58.

110. Girault (1981), págs. 135-36.

111. *Ibid.*, págs. 216-17.

112. *Ibid.*, págs. 153-54.

113. *Ibid.*, pág. 216.

oferta (114). Así, el que prevalezca un sólo precio (ajustado por los costos de transporte), no es condición ni necesaria ni suficiente para la existencia del monopsonio.

9) Si los exportadores no compiten, ¿cómo se explica que deban prestarle dinero sin interés a los *spéculateurs* que, en algunos casos, no devolverán el crédito? (115). Girault afirma que "un exportador que no entregue adelantos o que limite sus adelantos se condena a ver reducidos sus ingresos por la falta de adquisiciones" (116). La gran mayoría de los *spéculateurs* son comerciantes independientes que no necesariamente deben vender su producto a aquellos exportadores que les otorgaron préstamos, y que además, pueden recibir adelantos de varios exportadores al mismo tiempo. En muchos casos, los préstamos *nunca* son devueltos.

Girault afirma que los exportadores aumentan sus márgenes para cubrir esas pérdidas, lo que constituye una especie de "tasa de interés" sobre los créditos que deben ser pagados por los *spéculateurs*, quienes a su vez la aplican a los campesinos. Este razonamiento, sin embargo, se basa en un doble registro. Si los márgenes se incrementan para cubrir *costos*, parte de las utilidades netas de los exportadores calculadas por Girault *no* constituyen utilidades, sino más bien costos que deben ser descontados. (Cuando Girault enumera los costos operativos (117), no menciona las deudas incobrables).

10) Si los *spéculateurs* están transmitiendo las pérdidas de los exportadores a los campesinos, esto se hace por la vía de pseudotasas de interés más que por la reducción de los precios del café recibidos por los campesinos. Además, como los *spéculateurs* tienen que obtener sus utilidades por esta vía, los campesinos sufren una doble carga de intereses (118).

Este argumento contradice, sin embargo, el razonamiento utilizado para demostrar que los campesinos no tienen otras alternativas crediticias que los *spéculateurs*. Como es bien sabido, esto no es así, ya que regularmente se pueden obtener créditos con otros prestamistas, tales como la mayorista de cultivos alimenticios, la *Madam Sara*. En la mayoría de los casos, estos créditos parecen no cargar intereses y forman parte de una relación *pratik* entre el intermediario y el productor, que se basa en concesiones mutuas que acarrear ventajas para ambas partes (119).

114. Robinson (1969), págs. 224-27.

115. Capital Consult encontró que un 70% no pagaba intereses, y aquellos que lo hacían, no pagaban más del 12% anual (Capital Consult (1983), pág. 107).

116. Girault (1981), pág. 210.

117. *Ibid.*, pág. 194.

118. *Ibid.*, pág. 210.

119. Véase Mintz (1961). Lundahl (1983), págs. 180-85, analiza más detalladamente este argumento. Véase también Lundahl (1979), capítulo 11, para una discusión acerca del mercado de crédito informal.

La aseveración de Girault se contradice también con los resultados de las investigaciones sobre crédito rural realizadas por Glenn Smucker, quien afirma que los *spéculateurs* tienen frecuentes pérdidas en los créditos otorgados a los campesinos, pero que estos se conceden con el fin de asegurarse abastecimientos (120). A menudo los créditos son utilizados para establecer relaciones *pratik* entre los *spéculateurs* y los productores, al igual que en el caso de los intermediarios de cultivos alimenticios.

Es interesante comparar este hallazgo con las conclusiones presentadas por Steven Franzel y Marc-Eddy Martin al estudiar la producción y el mercadeo del café en Haití: que los campesinos cultivan café principalmente porque quieren tener *acceso* al crédito, para cuando surjan necesidades (121). Franzel y Martin afirman también que:

Es... interesante que entre los campesinos visitados por los autores, sólo los miembros de la cooperativa en las reuniones de la cooperativa manifestaron su descontento con las prácticas crediticias de los *spéculateurs*; los pequeños campesinos que utilizaban los servicios de los *spéculateurs* manifestaron poco descontento (122).

La importancia de poder tomar un crédito (123) es más evidente al tenerse en cuenta que la mayor parte de los créditos se entregan durante la estación del "hambre" (entre febrero y mayo), que es también el período en que los campesinos tienen más trabajo durante el año y cuando requieren un mayor consumo de calorías (124). De acuerdo con esta opinión, el café es un mecanismo de seguro. Lo que les interesa a los campesinos es más una línea de crédito que los ingresos monetarios del café, pero los *spéculateurs* sólo le prestan dinero a los campesinos que pueden suministrar café.

11) Los exportadores prestan dinero a los *spéculateurs*, pero estos créditos son sin interés (125). Los *spéculateurs*, por otra parte, cobran no menos del 10 al 25% de interés mensual en sus negocios con los campesinos. Si los exportadores son los que poseen mayor poder en la cadena mercantil del café, como sostiene Girault, ¿cómo se explica su incapacidad para cobrar intereses a los *spéculateurs*, mientras que estos últimos no tienen problemas en cargarle intereses usurarios a los campesinos? ¿Por qué los exportadores prefieren ganar sus utilidades

120. Smucker (1983), pág. 36.

121. Franzel y Martin (1985), pág. 34. Nótese, sin embargo, que la muestra empleada es muy pequeña: sólo 11 personas. (La mayor parte de su estudio está basado en fuentes secundarias en lo concerniente al mercado del café, por lo que no será analizado con mayor detalle en el presente trabajo).

122. *Ibid.*, pág. 24.

123. Véase Lundahl (1979), pág. 509.

124. Franzel y Martin (1985), págs. 34, 18. Véase también Lundahl (1979), pág. 442.

125. Girault (1981), pág. 210.

en el negocio comercial, mientras que los *spéculateurs* prefieren la actividad crediticia? (Girault afirma que los exportadores dan prioridad al abastecimiento de café y no a la devolución de los préstamos) (126).

12) Al comentar las actividades crediticias de los *spéculateurs*, Girault afirma que los campesinos a menudo les entregan sus títulos de propiedad como garantía por créditos entregados con anterioridad a la cosecha de café (127). Esto establecería un vínculo entre el *spéculateur* y los campesinos, limitando así la competencia de otros *spéculateurs*, especialmente en casos en que se obtienen magras cosechas, de modo que el pago de las deudas es postergado para la próxima estación. Este no es un argumento muy plausible, ya que la gran mayoría de los campesinos haitianos carecen de títulos escritos de propiedad por sus tierras (128). Por lo tanto, difícilmente habrá algún título de propiedad a entregar como garantía al *spéculateur*.

13) En gran parte de lo escrito por Girault, queda la impresión de que la idea de que existe escasa competencia en el mercado de productos agrícolas en Haití le obsesiona, de que esta tesis fue formulada *a priori* y de que la información disponible es dejada de lado cuando no se ajusta con la idea preconcebida. Los intermediarios, a todo nivel, son los mayores explotadores en la economía haitiana. Este argumento lo aplica no sólo a la comercialización del café, sino también al mercadeo de alimentos (129). De este modo, se cuestiona la interpretación hecha primero por Sidney Mintz, de que la comercialización interna de productos agrícolas es altamente competitiva (130). Para Girault, la competencia es sólo "ilusoria", con lo cual omite una enorme cantidad de evidencias opuestas (131), concluyendo que la economía haitiana es "feudal o semifeudal", sin entrar ni a definir esos términos ni a justificar el porqué de tales calificativos (132).

10. Puntos discutibles en el análisis de Seguino

El análisis de Seguino plantea también muchos interrogantes en relación a cómo se obtienen sus conclusiones. Trataremos aquí cinco problemas de ese tipo (133).

126. Como lo hemos señalado con anterioridad, Seguino presenta el mismo tipo de argumentación. Por lo tanto, se le pueden aplicar las mismas críticas.

127. *Ibid.*, págs. 210-11.

128. Por lo que Murray (1977), pág. 350, reporta que en la comunidad por él estudiada, sólo en el 2% de los casos en que se produjo herencia existía un título escrito de propiedad.

129. Girault (1981), pág. 216.

130. Mintz (1960a), (1960b), 1960c), 1961).

131. Lundahl (1979), págs. 145-75, resume esta evidencia.

132. Girault (1981), pág. 216.

133. Seguino presenta varias regresiones, con diferentes especificaciones, con el objeto de evaluar en qué medida los productores se pueden beneficiar de los

1) Una de las principales evidencias presentadas por Seguino acerca de la existencia de colusión entre los exportadores, es su cálculo de la rentabilidad de la inversiones en el sector. Ella parte calculando los costos de los exportadores para 1984 con base en la declaración de impuestos entregada por uno de los grandes exportadores a la Direction Générale des Impôts. Esto da como resultado US\$ 18,17, cifra que se aproxima a los estimados de la JWK (US\$ 21,88 a precios de 1984), pero que es substancialmente mayor que la cifra entregada por Girault (US\$ 11,42) (134). Calcula luego la utilidad neta por saco y la tasa interna de retorno, definiendo a ésta última como el cociente entre la utilidad neta por saco y el precio FOB menos la utilidad neta por saco. De acuerdo con Seguino, este resultado debe multiplicarse por cuatro porque hay un lapso de tres meses desde el momento en que el exportador obtiene su crédito en el banco y empieza a adquirir el producto, hasta que se reciben los pagos de los compradores en el extranjero. De este modo, calcula la tasa de retorno para las transacciones de café realizadas por los exportadores para el período 1952-84 (con excepción de 1961, para el que no existen datos disponibles), asumiendo que los costos de los exportadores se han incrementado de acuerdo al índice de precios al consumidor.

Los resultados promedios de este procedimiento de cálculo son los siguientes: 1952-54: 46%, 1955-59: 32%, 1960-64: 41%, 1965-69: 60%, 1970-74: 61%, 1975-79: 67%, 1980-84: 43%; todos estos resultados superan a la tasa de retorno en el sector industrial, que es de alrededor de 30% (135). Estas cifras sobreestiman el valor de la tasa de retorno en al menos un tercio de su valor real. El cómputo se basa en el supuesto implícito de que los exportadores adquieren café a lo largo de todo el año, lo que les permite recircular su capital cada tres meses, pero eso no es efectivo en este caso, ya que el café no está disponible para su adquisición a lo largo de todo el año. Girault, por ejemplo, indica que en el ciclo anual del café no se producen exportaciones desde comienzos de agosto hasta mediados de octubre, y que los *spéculateurs* están inactivos entre comienzos de mayo y mediados de septiembre (136). Esto significa que los exportadores no podrían recircular su capital más de tres veces en el año, y tal vez aún menos de tres.

Reduciendo las cifras de Seguino en un 25%, se obtienen los siguientes resultados: 1952-54: 34%, 1955-59: 24%, 1960-64: 31%, 1965-69: 45%, 1970-74: 46%, 1975-79: 49%, 1980-84: 33%. Desa-

cambios en los precios FOB y en los impuestos. Estas no serán analizadas en el presente estudio, principalmente porque, con una sólo excepción, no tomaron en cuenta las fluctuaciones estacionales ni realizaron ningún ajuste por factores de tendencia.

134. Seguino (1985), págs. 53-57.

135. *Ibid.*, págs. 58-62.

136. Girault (1981), pág. 125.

parecen de este modo las grandes diferencias de rentabilidad entre el sector cafetalero y las actividades industriales. La conexión entre las utilidades netas de los exportadores y los precios FOB no parece ser así tan evidente; al calcular la regresión de la primera variable sobre la segunda, para el período 1952-84 (137), ajustando por los factores de tendencia de ambas, se obtiene un coeficiente de regresión de 0,14 ($R^2 = 0,67$), lo que implica que sólo un 14% de los incrementos de precios es asignable como mayores ganancias a los exportadores (138). Esto no es lo que se esperaría de los exportadores, si estos fueran capaces de fijar los precios.

2) Al reducir las cifras de Seguino, se mantienen aún diferencias con la rentabilidad industrial, lo que plantea el interrogante de si esas diferencias se deben al riesgo. Seguino afirma que la exportación de café no es una actividad riesgosa: "El grado de riesgo no aparece tan extremadamente grande... y parece que los peligros de la exportación de café han sido exagerados" (139). Ella afirma que los riesgos de una caída en los precios internacionales han sido exagerados. Bajo condiciones normales el exportador empieza firmando un contrato con un comprador extranjero, y sólo después de esto empieza a comprarle a un *spéculateur*, con lo cual conoce anticipadamente el precio y la utilidad a percibir. Si no pudiera abastecer al comprador al acercarse la fecha del embarque, sus colegas le ayudarán a cubrirse. Por último, los precios internacionales son relativamente estables de semana a semana y de mes a mes. En la medida que se producen cambios, estos son alzas o bajas sostenidas y no fluctuaciones erráticas (140).

A pesar de esto, Seguino presenta evidencias que contradicen esta aseveración. En primer lugar, se afirma que los mismos exportadores consideran "que el suyo es un negocio riesgoso" (141). De este modo, ellos han diversificado sus inversiones desde comienzos de los cincuenta, especialmente en las últimas dos décadas.

En primer lugar, está el elemento de la especulación:

A veces, el café es comprado a los especuladores con anticipación a su venta pero antes de la firma del contrato con el cliente. El exportador confía en las cotizaciones del mercado futuro de la bolsa de Nueva York para determinar en qué dirección fluctúan los precios. Cuando se firma el contrato pueden ya haber bajado los precios y el exportador reduce así su margen. También pueden haber rumores de heladas en Brasil y los

137. Las utilidades netas para 1950-51 y 1985-86, no pueden calcularse por falta de datos.

138. Dividiendo la serie en dos subseries (1952-68 y 1969-84) y aplicando el contraste de Chow, no podemos rechazar la hipótesis de que el coeficiente es estable a lo largo de la serie.

139. Seguino (1985), pág. 87.

140. *Ibid.*, págs. 85-86.

141. *Ibid.*, pág. 23.

exportadores compran grandes cantidades de café a precios altos con la esperanza de ganancias inesperadas. El que estas ganancias se concreten o no es una mera especulación por parte del exportador (142).

J.A. Dufort se retiró temporalmente del negocio durante 1980, después de adquirir grandes cantidades de café a la espera de un alza de precios. Cuando el nivel de precios empezó a bajar, la empresa decidió esperar hasta que los precios subieran nuevamente, pero estas alzas de precios no se produjeron, causando de este modo cuantiosas pérdidas que mantuvieron a la empresa fuera del negocio exportador por dos años (143).

Sin embargo, los riesgos de la especulación no son los más importantes, ya que la mayoría de las transacciones no se realiza teniendo esos fines en mente. El segundo riesgo mencionado por Seguino es que los abastecimientos de café disminuyan y, por lo tanto, causen una reducción de las utilidades de los exportadores.

De hecho, los temores a una decreciente oferta de café han llevado a los exportadores a buscar alternativas no agrícolas para sus inversiones ya que en sus mentes, Haití estará importando café dentro de diez años (144).

Finalmente, siempre está presente la posibilidad de que estalle una guerra de precios. A pesar de que los exportadores se esfuercen por confabularse y fijar precios y cuotas, como se vio anteriormente, una de las principales características del oligopolio es que por aumentar sus ganancias, las empresas quizás no puedan resistir la tentación de quebrar los acuerdos que asignan cuotas en el mercado. Por supuesto, esto es un riesgo importante, tal vez el más serio de todos, por cuanto con el fin de participar en una guerra de precios, los exportadores recurren a utilidades obtenidas en negocios no cafetaleros.

Así, según parece, el riesgo es un factor más decisivo al invertir que lo reconocido por Seguino. Si esto no fuera así, se producirían inversiones en el negocio exportador de café provenientes desde otras actividades, en vez de lo inverso.

3) Seguino critica el argumento presentado por Capital Consult de que los precios a nivel local constituyen el nivel base, bajo el cual no puede caer el precio percibido por los campesinos al vender para la exportación :

Cuando el precio del mercado local supera al ofrecido por el sector exportador, un campesino encontrará poca satisfacción si él/ella no puede vender el café, ya sea porque el mercado local está saturado o porque es la estación del hambre y otros campesinos no tienen dinero para comprar café (145).

142. *Ibid.*, págs. 22-23.

143. *Ibid.*, pág. 86.

144. *Ibid.*, pág. 82.

145. *Ibid.*, pág. 31.

No obstante, este es un argumento extraño, pues la cita describe una situación de exceso de oferta. En esta situación, como el circuito comercial interno se caracteriza por una competencia muy intensa, al superar el precio local a aquél pagado por los *spéculateurs*, el precio local debería caer al nivel de equilibrio entre la oferta y la demanda, y este nivel no debería ser muy diferente del precio que los campesinos pueden obtener cuando venden para la exportación. Como la misma Seguino afirma:

El precio local es igual al precio de exportación más los costos laborales de comercialización. Cuando el tiempo de trabajo para mercadeo aumenta de modo que nadie compra café a ese precio, el campesino venderá al representante del mercado exportador (146).

Así, tomando en cuenta los costos de preparación y comercialización, con base en la evidencia provista por la misma Seguino, es difícil concluir que el precio del café obtenido por los campesinos al vender para la exportación, pueda mantenerse bajo el precio vigente para el mercado interno.

4) Seguino presenta también un cálculo de los costos y utilidades de los *spéculateurs* para 1984, con base en la información entregada por ellos mismos (147). Los costos son mucho más bajos (US\$ 1,31 por saco de 60 kilos) que los obtenidos por la JWC Corporation (4,70) o por Girault (2,42) (cuando se los compara a precios de 1984). La utilidad neta por saco era de US\$6,66, lo que corresponde a un 7% de utilidad en cada transacción. Para que esto llegue a un 30%, el capital debe circular 4,3 veces al año, lo cual es poco probable en la práctica, dado que la *morte saison* de los *spéculateurs* es de cuatro meses a cuatro y medio. De este modo, es difícil argumentar que los *spéculateurs* puedan obtener utilidades mayores que las logrables en otras actividades.

5) Uno de los argumentos presentados por Seguino para demostrar la existencia de colusión, es que en mercados locales en que operan cooperativas de productores y de comercialización, los campesinos reciben, tanto de los *spéculateurs* como de las cooperativas, precios considerablemente más altos que en localidades que carecen de cooperativas (148). Durante el período febrero 1985-marzo 1986, la diferencia promedio fue cercana al 4% del precio al venderse a intermediarios privados (149). Franzel y Martin presentan cifras semejantes (150). En una muestra de seis cooperativas, suponiendo que ellas pagaran los mismos precios que los *spéculateurs*, encontraron que si las ganancias

146. *Ibid.*, págs. 31-32.

147. *Ibid.*, págs. 51-53.

148. Seguino (1985), pág. 33; (1987), pág. 13.

149. Seguino (1987), pág. 13.

150. Franzel y Martin (1985), pág. 67.

obtenidas por las cooperativas se redistribuyeran a los miembros, éstas cubrirían el 9% de la diferencia, o si los subsidios recibidos por las cooperativas fueran incluidos, cubrirían casi la mitad de esta cifra.

Sin embargo, este tipo de datos no constituye una evidencia de la falta de competencia entre los intermediarios del café. La diferencia no es lo suficientemente grande, y en el caso de Seguino, el precio en las localidades sin cooperativas fue mayor que en aquellas con cooperativas, durante tres de los catorce meses reportados.

En segundo lugar, los datos de Franzel y Martin indican que los precios pagados por las cooperativas han sido demasiado altos como para poder mantenerse por largo tiempo, ya que la organización cooperativa para la exportación, el Centre Pilote d'Exportation du Café des Coopératives (CEPEC), estaba sufriendo pérdidas que eran sólo parcialmente cubiertas por los subsidios del gobierno haitiano y de la US/AID (151). En otras palabras, para que el mercadeo cooperativo sea financieramente viable, es posible que el precio recibido por las cooperativas al vender a CEPEC tenga que ser rebajado, lo que a su vez afectaría la capacidad de las cooperativas para pagar a los campesinos precios más altos que los ofrecidos por los intermediarios privados (o de otro modo, mediante la redistribución de utilidades a sus miembros).

Finalmente, aún en el caso de que se demostrara que las pérdidas de CEPEC son temporales, el hecho de que las cooperativas paguen mayores precios que los intermediarios privados, es perfectamente compatible con la existencia de competencia entre estos últimos. Como se ha visto, los exportadores de café se han hecho más activos en sectores no cafetaleros al diversificar sus patrimonios. De este modo, para que ellos permanezcan en el mercado del café es necesario que obtengan la utilidad (ajustada por riesgo) que prevalece en el conjunto de la economía, pues de otro modo abandonarían el sector cafetalero para invertir en otras actividades. Las cooperativas no tienden a maximizar sus utilidades de la misma forma, por cuanto fueron creadas para servir a los intereses de los productores. De esta forma, las cooperativas podrán permanecer en el negocio mientras no generen pérdidas, es decir, podrán conformarse con utilidades inferiores a las normales y pagar precios más elevados a los productores (152).

11. Conclusiones

¿Qué conclusiones obtenemos de la evidencia disponible? En cierto sentido, las tesis de Girault y Capital Consult representan posiciones extremas, enfatizando la primera los elementos colusivos, en tanto que la otra destaca los aspectos competitivos del mercado. Lo

151. *Ibid.*, págs. 75-82.

152. *Ibid.*, págs. 62-63.

que presenciamos es un mercado oligopsónico afectado por todas las dificultades inherentes a dichos mercados. Encontramos períodos con intensa competencia, que se alternan con otros en que se intentan el control y la regulación de las ventas. La situación oligopsónica es muy explosiva, surgiendo fácilmente una competencia fiera. Por lo tanto, el interés de los principales exportadores es regular las ventas.

El que los exportadores hayan tenido éxito en el control y la regulación de las ventas, es otra historia. Girault sostiene que ASDEC controlaba firmemente la situación a fines de los setenta, mientras que tanto la JWK como el grupo Capital Consult afirman que ASDEC carecía de influencia. En vista de la incertidumbre existente en el mercado oligopsónico, estas posiciones conflictivas, no son, sin embargo, totalmente incompatibles. La intensidad de la competencia en estos mercados varía fácilmente. Esto parece haber ocurrido en el caso haitiano, aunque parecería muy difícil obtener y mantener el control del mercado más que por períodos muy cortos.

Hay todavía mucho por investigar acerca de la exportación del café en Haití, antes de que el debate sobre la competencia quede resuelto definitivamente. La información disponible acerca de las utilidades de los exportadores es insuficiente. En forma concreta, las cifras disponibles cubren sólo un año y las series temporales se basan simplemente en extrapolaciones. La información relativa al comportamiento de ASDEC es aún más contradictoria. El informe de la Capital Consult sostiene que como esa organización no puede influir en los precios del mercado mundial, tiene que operar sobre la base de participaciones en el mercado, pero las estadísticas disponibles muestran que la estabilización de las participaciones relativas no se ha logrado (153), mientras que Girault sostiene que las participaciones en el mercado, tal como han sido presentadas, son ficticias. Cada exportador puede vender tanto como pueda, pero si se excede de la cuota asignada, deberá compensar a los demás (154).

Mucho se ha escrito acerca del café haitiano y mucho está aún por escribirse. Desafortunadamente, faltan todavía algunas importantes piezas del rompecabezas del café antes que la figura aparezca completamente nítida. En el proceso de descubrir estas piezas, es esencial que estemos preparados para reconsiderar las posiciones pasadas.

153. Capital Consult (1983), págs. 39-40.

154. Girault (1981), pág. 219.

Bibliografía

- Beach, Charles M. y Mackinnon James G. (1978), "A Maximum Likelihood Procedure for Regression with Autocorrelated Errors", *Econometrica*, Vol. 46.
- Capital Consult S.A. (1983), *An Analysis of the Haitian Coffee Sector: Towards New Policy Directions*. Mimeografiado, Puerto Príncipe.
- Coxton, Frederick E. y Cowden, Dudley J. (1955), *Applied General Statistics*. Second Edition, Nueva York.
- De Qind, Josh y Kinley, David H. III (1988), *Aiding Migration. The Impact of International Development Assistance on Haiti*. Boulder y Londres.
- Franklin James (1828), *The Present State of Hayti (Saint Domingo)*. With Remarks on its Agriculture, Commerce, Laws, Religion, Finances and Population, etc., etc. Londres.
- Franzel, Steven y Martin, Marc-Eddy (1985), *Selected Issues in the Production and Marketing of Coffee in Haiti*. Mimeografiado, Development Alternatives Inc., Washington, D.C.
- Gates, William B., Jr. (1959), *The Haitian Coffee Industry*. Mimeografiado, Williams College, Williamstown.
- Girault, Christian (1981), *Le commerce du café en Haiti. Habitants, spéculateurs et exportateurs*. Paris.
- James Cyril L. R. (1963), *The Black Jacobins: Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution*. Second Edition, Nueva York.
- JWK International Corporation (1976), *Agricultural Policy Studies in Haiti: Coffee*. Mimeografiado, Department of Agriculture, Natural Resources and Rural Development (DARNDR), Damien.
- Leyburn, James G. (1966), *The Haitian People*. Second Edition, New Haven y Londres.
- Lundahl, Mats (1979), *Peasants and Poverty: A study of Haiti*. Londres.
- Lundahl, Mats (1983), "Imperfect Competition in the Haitian Coffee Marketing" en: *The Haitian Economy: Man, Land and Markets*. Londres y Canberra.
- Maddala, G.S. (1979), *Econometrics*. Tokio.
- Mintz, Sidney W. (1960a), "Peasant Markets", *Scientific American*, Vol. 203.
- Mintz, Sidney W. (1960b), "A Tentative Typology of Eight Haitian Marketplaces", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 4.
- Mintz, Sidney W. (1960c), "Le système du marché rural dns l'économie haïtienne", *Bulletin du Bureau d'Ethnologie*, Vol. 3.

- Mintz, Sidney W. (1961), "Pratik: Haitian Personal Economic Relationships" en: *Proceedings of the 1961 Annual Spring Meeting of the American Ethnological Society*. Seattle.
- Moral, Paul (1955), "La culture du café en Haïti: des plantations coloniales aux 'jardins' actuelles", *Cahieres d'Outre-Mer*, Vol. 8.
- Moral, Paul (1961), *Le paysan haïtien (Etude sur la vie rurale en Haïti)* Paris.
- Murray, Gerald F. (1977), *The Evolution of Haitian Peasant Land Tenure: A Study in Agrarian Adaptation to Population Growth*, Ph. D. Thesis, Columbia University.
- Nicholls, David (1985), *Haiti in Caribbean Context: Ethnicity, Economy and Revolt*. Houndmills, Basingstoke y Londres.
- OEA (Organisation des Etats Américains), Office des Finances Publiques (1974), *Mission en Haïti. Rapport de l'assistance technique dans le domaine fiscal, juillet 1971-juin 1973*. Washington D.C.
- Robinson, Joan (1969), *The Economics of Imperfect Competition*. Second Edition, Londres y Basingstoke.
- Roe, Terry L. (1978), *An Economic Evaluation of the Haitian Agricultural Marketing System*. Mimeografiado, US/AID, Puerto Príncipe.
- Rotberg, Robert I con Clague, Christopher K. (1971), *Haiti: The Politics of Squalor*. Boston.
- Seguino, Stephanie (1985), *The Haitian Coffee Market: The Export Tax Reduction and Other Issues of Market Competitiveness*. Mimeografiado. US/AID, Puerto Príncipe.
- Seguino, Stephanie (1986), *Report on the 1984-85 Impact of the First Export Coffee Tax Reduction*. Mimeografiado. US/AID, Puerto Príncipe.
- Seguino, Stephanie (1987), *Report on the Impact of the Coffee Tax Reductions of 1984 and 1985*. Mimeografiado. US/AID, Puerto Príncipe.
- Smucker, Glenn R. (1983), *L'offre de crédit au paysan haïtien*. Mimeografiado, Development Alternatives, Inc., Washington, D.C.
- Trouillot, Michel-Rolph (1982), "Motion in the System: Coffee, Color, and Slavery in Eighteenth-Century Saint-Domingue" *Review*, Vol. 5.
- US/AID (Departement d'Etat, Agence pour Développement International) (1974), *Haïti - Amélioration des petites plantations*. Mimeografiado, Washington, D.C.

Capítulo IV

El Estado y la estructura económica de Surinam 1948-1987*

*Jack Menke
Satcha Jabbar*

Introducción

En este trabajo analizamos la interacción de factores político-económicos internos y externos (internacionales) en el proceso de formación del Estado y de la estructura económica de Surinam, a partir de la segunda guerra mundial. Se enfatiza especialmente el papel del Estado en el proceso de desarrollo económico. Hasta el presente esto no ha recibido la atención que merece, y la mayoría de los trabajos tratan más los procesos políticos que las actividades económicas del Estado (1).

Los estudios relativos al desarrollo económico de Surinam a partir de la segunda guerra mundial, a menudo distinguen dos períodos: la transición desde la sociedad colonial a la pos-colonial (1945-75) y la sociedad pos-colonial, iniciada con la independencia formal en 1975

* La versión preliminar fue comentada por John Weeks del Middlebury College (EE.UU.).

1. Véase Gowricham (1980), (1983), quien ha sido uno de los pocos que ha escrito acerca del Estado de Surinam a partir de la segunda guerra mundial. El Estado, en este artículo, no está definido como una categoría neutral, sino más bien de acuerdo con la definición entregada por Gittens (1982), pág. 21, que lo define como una constelación de instituciones y agencias (burocracia, ejército, policía, etc.) a través de las cuales el control del poder político y económico es ejercido por las clases dominantes en cualquier formación social.

(2). Esta periodización se fundamenta exclusivamente en los cambios en las relaciones políticas entre Surinam y la metrópoli, Holanda. Esta clasificación basada en relaciones meramente políticas es, sin embargo, insuficiente para comprender la formación del Estado y la relación con la estructura económica. Por consiguiente, aquí se utiliza otra que consiste en cuatro etapas basadas en criterios político-económicos: el cambiante carácter del capital internacional, el modo de producción y las relaciones étnicas y de clase (3).

La primera etapa (1948-69), se caracteriza por la institucionalización de las relaciones étnicas dentro del Estado y las estructuras políticas, y por la introducción de una estrategia de desarrollo de estilo puertorriqueño (4).

En la segunda fase, que abarca los años 1969 a 1975, la pequeña burguesía y la fracción burocrática de la burguesía compradora (5) pasó a ser dominante. En este artículo, el concepto burguesía compradora se refiere a la clase que es totalmente dependiente del capital internacional. Las contradicciones dentro del Estado étnico se hicieron manifiestas, así como los conflictos entre la clase trabajadora y el estado. La introducción de la estrategia de desarrollo de "empresas mixtas", puede ser vista como la adaptación del capital internacional a las cambiantes relaciones políticas internas en Surinam.

En la tercera fase (1975-80), la fracción burocrática de la burguesía compradora fue legitimada como la clase dominante por el neocolo-

2. Véanse, por ejemplo, Meel (1988), págs. 2, 4, y Gowricharn (1980), págs. 26-28.

3. Las fases formativas están delimitadas por fechas exactas. Estas fechas coinciden con importantes cambios en el poder político, principalmente después de elecciones parlamentarias (una de ellas, después del golpe de Estado del 25 de febrero de 1980). La delimitación precisa de las fases fue necesaria para realizar una clasificación empírica de las empresas paraestatales en el proceso de desarrollo económico. Los límites de estas fases son los siguientes: *Fase I*: 23.10, 1948 – 23.10, 1969; *Fase II*: 24.10, 1969 – 24.11, 1975; *Fase III*: 25.11, 1975 – 24.02, 1980; *Fase IV*: 25.02, 1980 – 24.11, 1987.

4. Thomas (1982), págs. 14-15, señala como características importantes del modelo puertorriqueño las siguientes: la provisión de incentivos por parte del Estado a las empresas multinacionales que quieran establecer subsidiarias en el país; paz política y sindical, a toda costa.

5. El concepto clase compradora es utilizado aquí con la definición que se brinda en el texto original en inglés. Esta palabra inglesa, pero tomada del portugués, designa a los grupos sociales nativos que son totalmente dependientes del capital extranjero. Las categorías más importantes de la burguesía compradora en Surinam son: aquellos representantes de los estratos superiores de las empresas que están conectados con el aparato estatal; la fracción que está conectada al capital extranjero a través de los servicios legales y los funcionarios de nivel directivo en la administración pública, que facilitan e incentivan al capital foráneo. Es esta última categoría la que es denominada como "la fracción burocrática de la burguesía compradora".

nialismo holandés. Simultáneamente, se aumentó la influencia del Estado en el desarrollo económico y político.

La cuarta etapa (1980-87), se caracteriza por el conflicto entre el Estado militar surinamés y el neocolonialismo holandés. La política económica busca la desvinculación mediante una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Este artículo se centra en las consecuencias del creciente papel del Estado en ciertas actividades económicas y en la medida que esto ha significado un mayor control estatal de esas actividades. Con el objetivo de dar una impresión de los alcances del rol del Estado en el desarrollo económico de Surinam, se analiza el carácter de las 77 empresas paraestatales establecidas en el período 1948-87 (6).

En la discusión de cada una de las secciones de este trabajo, se utilizará un esquema uniforme para facilitar la comparación entre las cuatro fases formativas. Con respecto a la primera fase, se dará atención preferente a la estructura sociopolítica, lo cual facilitará la comprensión de la evolución de la estructura económica en las fases siguientes. Se concluye con una evaluación global del sector paraestatal en la economía de Surinam.

1. La primera fase de formación: 1948-69

1.1. Estructura social y relación política

En 1945 se realizaron las primeras gestiones para la independencia gradual de Surinam, para lo cual se estableció un comité oficial en Holanda que estudiaría las reformas políticas necesarias.

La transición a la independencia se inició en 1948, al producirse una serie de sucesos políticos y económicos entre los que destaca el establecimiento del sufragio universal. Aún más, ya en 1947 el parlamento holandés aprobó la ley del *Welfarefund* (7), que fue el inicio del primer plan quinquenal de desarrollo para Surinam.

En los inicios de la primera fase, Surinam tenía la estructura social típica de las colonias. En la cúspide de la pirámide social estaban los

6. De acuerdo con Ghai (1985), pág. 18, paraestatales son las empresas e instituciones en las que el Estado tiene una participación mínima del 51% en su capital. Las paraestatales incluidas en este estudio cubren el 85% de un universo estimado en 90 empresas, en 1987. Generalmente —al menos así lo era en Surinam hasta 1980—, los estratos superiores de las paraestatales son percibidos como representantes de la "fracción burocrática de la burguesía compradora" (Shivji, 1976).

7. El llamado *Welfarefund* consistió en un plan elaborado, financiado y puesto en práctica por Holanda, con fondos provenientes del Plan Marshall. Sus objetivos fueron los de crear los fundamentos para un desarrollo moderno de Surinam, mediante inversiones en los sectores agrícola y de infraestructura.

representantes del Estado holandés, que defendían los intereses metropolitanos; este grupo estaba constituido por los cuadros dirigentes de las empresas y del ejército holandés, incluyendo además a quienes tenían posiciones de jerarquía tanto en la burocracia estatal como en el Parlamento y la Corte de Justicia de Surinam. A este grupo se lo define como la burguesía colonial.

Junto a esta burguesía colonial se encontraban los descendientes de una decadente clase de propietarios de plantaciones. Este grupo, que consistía de mulatos, fue obligado a dedicarse a otras actividades económicas a medida que empeoraron las condiciones económicas de las plantaciones, desde comienzos de este siglo. Encontraron como alternativa las "profesiones liberales": como abogados y médicos, como profesores en el sistema educacional, como periodistas y como funcionarios de nivel medio en la burocracia estatal. Este grupo servía a los representantes del poder colonial holandés al proveer los servicios requeridos por esta clase, pero a su vez debía competir con esta misma clase por la obtención de los escasos empleos bien remunerados en el aparato estatal. A este grupo se lo define como la pequeña burguesía.

Finalmente, estaban los campesinos y trabajadores agrícolas, principalmente de origen hindú y javanés, los trabajadores de la *balatta* (8) y los sectores mineros de origen negro. Como consecuencia de la crisis de los años treinta y la pérdida de interés de Holanda en Surinam, disminuyeron las actividades económicas de la colonia. Muchos negros se transformaron en asalariados al desplazarse hacia actividades urbano-industriales. Este tipo de empleo fue reemplazando rápidamente al del sector minero de la bauxita de SURALCO, la empresa filial de la multinacional norteamericana ALCOA.

1.2. Política racial

A partir de 1943, la pequeña burguesía, que consistía fundamentalmente de mulatos, se organizó para defender sus intereses socio-culturales y políticos. Clase social y origen étnico coincidieron en este caso. Por consiguiente, los agricultores de origen hindú y javanés, descendientes de trabajadores a contrato de la India Oriental e Indonesia respectivamente, crearon también sus organizaciones étnicas. Estas organizaciones, de asiáticos, por una parte, y de mulatos, por la otra — a la que posteriormente se afiliaron los negros—, fueron el origen de los que posteriormente llegaron a ser los dos mayores partidos políticos de Surinam. Estos partidos se basaban en solidaridades étnico-religiosas y sus fundadores pertenecían a las capas de mayores ingresos de la pequeña burguesía —abogados, médicos, periodistas, empleados y funcionarios públicos—, teniendo todos como meta la autonomía y la

8. *Balatta* es una materia prima extraída de ciertos árboles, que se utiliza para la producción de goma.

igualdad de derechos respecto a Holanda. Parte de la pequeña burguesía dependía del capital foráneo; sus miembros no estaban involucrados en actividades productivas, ya que proveían los servicios requeridos por la burguesía colonial y otros representantes de las multinacionales holandesas y americanas que operaban en Surinam. Pero, al mismo tiempo, la pequeña burguesía competía con la burguesía colonial por las posiciones de privilegio en lo social y económico en la sociedad surinamesa. Esto explica la naturaleza ambigua de la pequeña burguesía.

En la literatura marxista tradicional, se considera que el conflicto étnico tiene como función el mistificar las contradicciones de clase. Obras recientes consideran que además de los aspectos ideológicos, lo étnico es un factor autónomo que opera a través de las relaciones de clases. Lo racial no es considerado como un factor de clase y, por lo tanto, no está causalmente relacionado con los factores económicos (9).

Cuando, a iniciativa de los holandeses, se introdujo el sufragio universal en Surinam, dicha medida contó con la desaprobación del segmento mulato de la pequeña burguesía. Este grupo temía la creciente competencia de los descendientes de asiáticos en los empleos públicos bien remunerados. Por lo tanto, el sistema electoral diseñado por los mulatos pequeño-burgueses buscaba consolidar sus posiciones de élite. Mediante este sistema electoral, aprobado por Holanda, los mulatos ganaron las primeras elecciones en 1948 al manipular a los votantes negros (10). Pero eso no cambió el carácter subordinado y dependiente de esta clase respecto a la burguesía colonial holandesa. En 1955 los mulatos se retiraron y formaron su propio partido, permaneciendo en el poder hasta 1958, cuando desaparecieron de la escena política. Los partidos de Unidad Hindú (VHP) y Nacional de Surinam (NSP) —predominantemente negro— se aliaron para las elecciones de 1955, pero fueron derrotados, por lo que ocurrieron cambios políticos. En las elecciones de 1959, la pequeña burguesía de negros, hindúes y javaneses, obtuvo el poder político.

Entre 1958 y 1969, la escena política estuvo dominada por la pequeña burguesía de origen negro, hindú y javanés. En la historia política de Surinam este período es denominado *verbroederingspolitiek*, que literalmente significa "política de hermandad" (11). Los partidos negros e hindúes, junto a un pequeño partido de orientación católica — el Partido Progresista del Pueblo de Surinam (PSV)—, ganaron las

9. Munck (1985), pág. 116; Roxborough (1984), pág. 75.

10. Ormskirk (1966), pág. 28, y Dew (1978), pág. 61.

11. "Verbroederingspolitiek" es el término utilizado por los políticos surinameses para expresar la democracia de consenso. Véase Dew (1978), págs. 201-06. De acuerdo con esta modalidad, la cooperación armónica entre los diferentes grupos étnicos en sociedades multirraciales (las llamadas "sociedades plurales") y la estabilidad política, sólo pueden ser garantizadas mediante la cooperación entre los líderes de esos grupos.

elecciones de 1958. Entre 1958 y 1969, el clientelismo a través de las líneas étnicas fue el hecho distintivo. Esto está íntimamente relacionado con la *verbroederingspolitiek*, que terminó en 1967. Al respecto, los siguientes factores son relevantes:

a) Las crecientes tendencias nacionalistas de los partidos pequeño-burgueses de los negros —el NSP y el PNR, Partido Republicano Nacionalista—, fueron percibidas como una amenaza por otros grupos, especialmente por la pequeña burguesía hindú, afiliada al VHP.

b) El proceso de modernización económica, basado en el modelo de desarrollo puertorriqueño, implicó el deterioro de la situación socio-económica. Esto fue un importante caldo de cultivo para la actividad sindical, que puso fin a la lealtad incondicional de la clase trabajadora y de la pequeña burguesía hacia las autoridades coloniales y sus representantes en Surinam. El empeoramiento de las condiciones socio-económicas agudizó la competencia por los empleos públicos, asignados por cuotas entre los dos principales grupos raciales que dependían de esos empleos: los negros e hindúes, por una parte, y los javaneses, por la otra. Como consecuencia de esta competencia entre grupos étnicos, el Estado surinamés evolucionó hacia el "Estado étnico".

1.3. La estructura económica

Dada la falta de interés del capital holandés, los capitales norteamericanos obtuvieron concesiones para explotar los yacimientos de bauxita en 1916; en 1939, una empresa holandesa, Billiton Maatschappij Suriname, entró en esta actividad. La influencia norteamericana aumentó debido al enorme crecimiento de la demanda de bauxita durante la segunda guerra mundial; a fines de esta guerra, la participación de Surinam en el mercado mundial llegaba a alrededor del 20% (12). Hacia finales de los años cuarenta, la influencia de los Estados Unidos en la economía de Surinam se había afianzado considerablemente, lo que se manifestaba a través del creciente comercio con ese país y el control de su bauxita (13).

La estructura económica de posguerra en Surinam, está relacionada con las estructuras políticas y económicas que evolucionaron en las décadas de los cuarenta y cincuenta. Como se señaló anteriormente, las transformaciones en lo económico y lo político se iniciaron alrededor de 1948, al implementarse algunas medidas por parte de Holanda. La primera condición para la reorganización de la estructura económica de Surinam fue la creación del *Welfarefund*, lo mismo que un plan quinquenal de desarrollo a iniciarse en 1949.

Desde sus inicios, la reorganización de la estructura económica de Surinam suponía la existencia de asimetrías, por cuanto la minería de

12. Tienjarenplan voor Suriname (1954), pág. 27.

13. *Ibid.*, pág. 28.

la bauxita era el pilar de la economía al concentrar el 33% del valor de las exportaciones en 1980 (14). Como consecuencia del desarrollo experimentado durante y después de la segunda guerra mundial, la industria manufacturera, que concentraba el 35% del producto nacional en 1938, fue desplazada de su primacía por el sector minero. En 1950, la participación en el valor de las exportaciones del sector agrícola y del arroz, el producto más importante, alcanzaron el 18 y el 10%, respectivamente; los pequeños propietarios habían desplazado a las plantaciones durante el medio siglo anterior, por lo que concentraban más del 90% del valor de la producción agrícola y el 83% de las tierras cultivadas. Como consecuencia del predominio de la pequeña propiedad, la participación de este segmento en el empleo agrícola era elevada, llegando al 49% en 1953. Dadas las tecnologías intensivas de mano de obra que se empleaban en la agricultura, pero también en la industria manufacturera, el desempleo era relativamente bajo (15).

1.4. El sector paraestatal

El Estado jugó un importante papel en la estructura económica con posterioridad a la segunda guerra mundial. En sus inicios, las actividades del Estado, en concordancia con el modelo puertorriqueño, eran más regulatorias, mientras que en los setenta tuvo una participación más activa en el proceso de desarrollo y en la formación de la estructura económica. El papel del Estado en la etapa de formación (1948-69) puede apreciarse en el cuadro No. 1, que muestra que la cantidad de empresas paraestatales en el sector terciario era sorprendentemente elevada.

Cuadro No. 1

Número de empresas paraestatales por sectores de la economía y fases de formación

Sectores	I 1948-69	II 1969-75	III 1975-80	IV 1980-87	Total
Primario	3	9	6	5	23
Secundario	2	2	1	2	7
Terciario	20	10	3	14	47
Total	25	21	10	21	77

14. *Ibid.*, pág. 21.

15. Advies Suriname (1975).

Esto puede ser explicado en términos del modelo de desarrollo puertorriqueño, el cual da prioridad a la provisión de una infraestructura adecuada para que el país sea más atractivo a los inversionistas privados extranjeros. Dentro de las empresas paraestatales se encuentran no sólo servicios, sino también organismos con funciones regulatorias en las áreas de las comunicaciones y el transporte, así como empresas con funciones de desarrollo e investigación.

Las pocas empresas paraestatales en los sectores primario y secundario se orientan al mercado interno, destacándose también el hecho que ellas no están incorporadas al sistema capitalista internacional, como lo están, por ejemplo, las empresas mixtas o las con contratos de gestión. No se puede afirmar que las empresas multinacionales que han adquirido el control de importantes actividades o sectores económicos en Surinam, lo hayan obtenido gracias a las políticas de desarrollo económico del Estado en esta fase del proceso.

1.5. El modelo puertorriqueño de desarrollo

El modelo puertorriqueño de desarrollo fue diseñado e implementado en sociedades coloniales y poscoloniales durante los decenios de los cincuenta y sesenta. Las pequeñas burguesías emergentes en países con poca población, consideraban a esta estrategia como la más adecuada para expandir la producción. El *Welfarefund* (1949-54), el Plan Decenal de Desarrollo (1954-65) y los planes quinquenales posteriores, constituyen a grandes rasgos aplicaciones del modelo puertorriqueño en Surinam. Lo fundamental en esta estrategia ha sido el rol de las inversiones extranjeras.

Aunque el Estado consideraba a la agricultura como el sector estratégico dentro del Plan Decenal de Desarrollo, quedó bastante campo de acción para las inversiones extranjeras en el sector manufacturero. La firma del acuerdo de Brokopondo con la empresa multinacional ALCOA, constituye una manifestación del modelo puertorriqueño de desarrollo, ya que fue el inicio de un proyecto de semi-industrialización que combinó el capital privado extranjero con la infraestructura aportada por el Estado de Surinam (16).

Como consecuencia del acuerdo de Brokopondo, la semi-industrialización de la bauxita en alúmina produjo temporalmente un aumento del PIB. Debe hacerse notar que esta semi-industrialización no

16. Semi-industrialización implica que sólo una pequeña parte de la materia prima de la bauxita (alrededor del 30% de la bauxita en 1968) es procesada como alúmina, y una proporción aún menor es transformada en aluminio refinado. (En 1968, alrededor del 10% de la alúmina era transformado en aluminio).

significó una contribución sustancial al proceso de desarrollo, como se puede apreciar al analizar el crecimiento del ingreso per cápita entre 1953 y 1969. Durante el primer subperíodo, entre 1953 y 1964, se produjo un pequeño incremento de 0,9% anual en el ingreso real per cápita. Para el segundo subperíodo, que abarca los años 1965 a 1967, el crecimiento fue de 13%; mientras que en el tercero, 1968-69, esta variable disminuyó: el 0,9% de aumento en 1968 contra una caída del 2,1% en 1969 (17).

Durante la primera fase se produjo una disminución de la participación relativa de los sectores agrícola y forestal en el PIB, en tanto que otras actividades incrementaron su participación —industria, construcción, comercio, banca, seguros y transportes (18).

Al observar lo ocurrido en el mercado laboral, quedan de manifiesto los desequilibrios en la estructura económica. Lo más sorprendente fue la disminución de la participación relativa del sector agrícola desde un 49 a un 22% en la fuerza laboral, mientras que el sector gobierno la aumentó desde un 20 a un 38% (19).

Al evaluar la primera fase de formación del Estado de Surinam, en la que se utilizó el modelo puertorriqueño como estrategia de desarrollo económico y la "sociedad racialmente pluralista" como base de la estructura social, se destacan los siguientes hechos:

1) Surinam se integró en mayor medida al sistema capitalista internacional como consecuencia de las inversiones foráneas en el complejo bauxita-alúmina-aluminio, así como mediante la ayuda holandesa al desarrollo.

2) Las empresas paraestatales que se crearon se concentraron en actividades terciarias y los ámbitos de sus funciones fueron los regulatorios, de investigación y de fomento. Las pocas empresas paraestatales que operaban en las actividades primarias y secundarias, no desempeñaron un rol activo en el proceso de desarrollo.

3) El papel del Estado se limitó a la creación de condiciones favorables para el capital extranjero, en vez de crear los fundamentos para el desarrollo nacional. Por consiguiente, no se desarrollaron clases productivas y la clase compradora que surgió, estuvo vinculada al Estado.

4) La *verbroederingspolitiek* o democracia de consenso, que se relaciona con la teoría de la sociedad plural, fracasó. Fue esta política la que, al combinarse con el modelo puertorriqueño, causó el desplazamiento masivo de trabajadores de las actividades productivas hacia los empleos públicos, para los que existía una competencia muy intensa entre los diferentes grupos étnicos. Esto culminó en la división de la administración del Estado en ministerios "hindúes", "javaneses" y "negros", creándose de esta manera el "Estado étnico".

17. Chin (1971), pág. 1447.

18. Advies Suriname (1975).

19. *Idem*.

2. La segunda fase de formación: 1969-75

2.1. Estructura social y relaciones políticas

Mientras las bases étnicas de la política fueron sentadas en el período 1948-69, la consolidación de esta estructura se produjo durante la segunda fase (1969-75). Al abandonar la burguesía colonial la escena política, fue la pequeña burguesía (con fracciones de tipo agrario y comercial) la que ocupó sus posiciones como consecuencia de su mayor movilidad social. Durante la era colonial, las formas tradicionales de formación de capital estuvieron bloqueadas, y con ellas, las formas convencionales de formación de clases (20). Los capitalistas no pudieron formar en la industria una burguesía nacional, que por aquel entonces estaba ausente. La pequeña burguesía obtuvo el control del aparato estatal y se convirtió en un instrumento del capital internacional, como lo explicáramos anteriormente. La pequeña burguesía se convirtió en la fracción compradora de la burguesía, y fue constituida por fracciones que coincidían con los grupos étnicos. La fracción burocrática estaba conformada principalmente por negros, en tanto que en la fracción agrícola y comercial, los hindúes estaban bien representados.

2.2. La estructura económica

Los problemas de desarrollo que surgieron durante la primera fase formativa, no se resolvieron durante la segunda fase (1969-75). El Estado se vio más involucrado en el proceso de desarrollo económico y las estrategias del capital internacional se ajustaron a las cambiantes relaciones políticas internas. Como veremos más adelante, un hecho fundamental en esta estrategia fue la introducción de las empresas mixtas.

El complejo bauxita-alúmina-aluminio mantuvo su preeminente contribución al PIB, aunque su participación relativa cayó del 29 al 24,5% entre 1969 y 1975. La participación de los servicios del gobierno se incrementó debido al aumento del empleo en el sector estatal. La agricultura tuvo un pequeño incremento en su participación relativa en el PIB a costo de factores, desde un 8 a un 10% durante esta fase. Como resultado de las estrategias modernizantes de la "revolución verde", se venía produciendo una concentración del capital en la agricultura durante la década de los sesenta. Esto último se expresa en el hecho de que la gran propiedad agrícola superó a los pequeños propietarios en términos de superficie cultivada (21). Los pequeños propietarios no aumentaron sus tierras cultivadas, mientras que los grandes propietarios casi doblaron sus superficies bajo cultivo.

20. Szentes (1976), pág. 182.

21. Jabbar, Menke and Raghoebarsingh (1986), pág. 11.

2.3. El sector paraestatal

El hecho de que se crearan más empresas paraestatales en los sectores primario y secundario en esta segunda fase (1969-75), es una demostración del papel más activo desempeñado por el Estado (véase cuadro No. 1). Mientras en la primera sólo cinco de las veinticinco empresas paraestatales creadas correspondieron a los sectores primario y secundario, en la segunda fase, de las 21 empresas establecidas, 11 de ellas pertenecían a los sectores productores de bienes. De este modo, la participación de las nuevas paraestatales en los sectores primario y secundario se incrementó, de una fase a otra, de un 20% a más del 50% del número de empresas. Con el propósito de analizar el rol de las empresas estatales en el desarrollo económico, es conveniente clasificarlas en dos grupos: a) empresas públicas enteramente de propiedad estatal, y b) empresas mixtas en las que el Estado tiene una participación mayoritaria en el capital (más del 51%). Esta distinción nos permite ilustrar el papel y el impacto del capital extranjero.

Casi todas las empresas públicas creadas durante las dos primeras fases de formación, fueron administradas por el Estado y se orientaron básicamente al mercado interno. A diferencia de lo ocurrido en la primera fase, durante la segunda fase fueron creadas cuatro empresas mixtas (véase cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

Creación de empresas paraestatales en sectores productivos por tipo de propiedad 1948-1987

	Fases de formación									
	I 1948-69		II 1969-75		III 1975-80		IV 1980-87		Total 1948-87	
Sectores	EM	EP	EM	EP	EM	EP	EM	EP	EM	EP
Agricultura y ganadería	—	2	—	5	1	3	—	1	2	11
Forestal	—	—	1	1	1	1	—	—	1	3
Pesca	—	1	1	—	—	—	—	2	1	3
Minería	—	—	1	—	—	—	1	1	2	1
Industria	—	1	—	1	—	—	—	1	—	2
Construcción	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Electricidad, gas y agua	—	—	1	—	—	1	—	1	1	2
Total	—	5	4	7	2	5	1	6	7	23

EM = Empresa mixta; EP = Empresa pública.

Aunque formalmente el Estado de Surinam era propietario de la mayoría de las acciones en tres de las cuatro empresas mixtas, su gestión técnica y económica estaba en manos de la contraparte foránea. En algunos casos, el papel del capital extranjero estaba garantizado por una participación igualitaria del Estado y el socio extranjero en las acciones preferenciales. En general, los contratos de gestión fueron más importantes para garantizar el papel preponderante del capital extranjero en estas empresas. En la mayoría de los casos, la contraparte foránea proveyó la tecnología y la gestión de las empresas (entre otros, el diseño y la construcción de las plantas y las especificaciones de las ofertas).

La estrategia de las empresas mixtas debe ser vista, entonces, como un ajuste del capital extranjero a las cambiantes condiciones políticas en Surinam, que se manifestaban en crecientes conflictos de clase (de la pequeña burguesía contra el Estado) y en un nacionalismo más acentuado. Pero la estrategia de las empresas mixtas no redundó en una mayor independencia económica para Surinam.

3. La tercera fase de formación: 1975-80

3.1. Estructura social y relaciones políticas

En la tercera fase de formación (1975-80), simplemente se produjo un ajuste del capital internacional a las cambiantes condiciones políticas y económicas de Surinam. Simultáneamente, la potencia colonial, Holanda, presionó para conceder la independencia debido fundamentalmente a dos razones: a) los crecientes problemas originados por la emigración masiva hacia Holanda de surinameses con pasaporte holandés, y b) los crecientes disturbios sociales y políticos de los años setenta (22).

La proclamación de la independencia política de Surinam significó no sólo la transferencia de las funciones del Estado (entre otras, el aparato represivo) a la antigua colonia, sino que se crearon también las condiciones para el incremento de la actividad económica y regulatoria del Estado. La influyente comisión que estuvo a cargo de administrar la ayuda económica (CONS), fue una de las expresiones del cambio del papel del Estado, pues tres de sus seis miembros fueron designados por el gobierno de Surinam, pero los otros tres eran holandeses. De hecho esta comisión determinaba la estrategia de desarrollo económico, al margen de los organismos de planificación y del gobierno de Surinam.

22. Gowricham (1980), pág. 29.

La pequeña burguesía y la fracción burocrática de la burguesía compradora fueron legitimadas como representantes del neocolonialismo holandés, para hacer valer los intereses de éste a nivel del Estado (23). La administración de los 3.000 millones de florines holandeses (más de mil millones de dólares) que constituyeron el elevado monto de la ayuda externa para el período 1975-90, quedó bajo el control de los representantes de esta fracción de la burguesía holandesa en la CONS. En esto se expresa, por una parte, el carácter dependiente de la burguesía compradora mientras que, por otra parte, consolidaba su poder político y económico.

Los planes de desarrollo fueron de carácter populista, lo que expresaba una reacción del Estado y sus aliados de la fracción de la clase compradora ante los crecientes conflictos étnicos y de clase que se produjeron en la fase anterior (1969-75). No obstante, los planes formulados dentro de este marco populista no se concretaron debido a sus contradicciones inherentes. Además, los planes aparentemente no fueron bien formulados (24), a la vez que la dominación del Estado por parte de los negros parece haber sido un obstáculo importante para su concreción.

3.2. Estructura económica

A pesar de mantener su preeminencia, el complejo bauxita-alúmina-aluminio disminuyó nuevamente sus participaciones relativas en el PIB y en las exportaciones. La contribución al PIB a costos de factores, disminuyó del 29% en 1975 al 20% en 1980.

En la agricultura, el proceso de concentración de la tenencia de la tierra y del capital, continuaron. Esto se produjo en desmedro de los pequeños propietarios y del empleo. El sector servicios del gobierno siguió expandiéndose, y pasó a ser el más importante en términos de participación en el PIB y en el empleo (25).

3.3. El sector paraestatal

Al igual que la fase anterior, esta tercera fase de formación se caracteriza por la creación de nuevas empresas en el sector primario. Dos empresas mixtas se destacan en este período: una establecida en el sector forestal y la adquisición, por parte del Estado, de la mayoría de las acciones de una empresa productora de aceite de palma, creada durante la primera fase de formación. Lo señalado al analizar las

23. *Ibid.*, pág. 30.

24. Breman (1975).

25. Jabbar, Menke and Raghoebarsing (1986), pág. 11.

empresas mixtas durante la fase anterior es aplicable también a esta fase, ya que a pesar de tener estas empresas una propiedad mayoritariamente estatal, los contratos de gestión garantizaban el control extranjero de su administración técnica y productiva.

Se establecieron muy pocas empresas paraestatales en el sector terciario, lo cual es expresión de una política de fomento a las empresas en el sector primario.

4. La cuarta fase de formación: 1980-87

4.1. Estructura social y relaciones políticas

El control militar del aparato estatal, consecuencia de un golpe de Estado de oficiales de baja graduación en 1980, caracteriza a la cuarta fase de formación (1980-87). Esta toma del poder del aparato estatal cambió el papel del Estado, así como el de la fracción aliada de la burguesía compradora, que tuvo que ceder posiciones al régimen militar. Este —opuesto desde sus inicios al neocolonialismo holandés— ha estado en permanente conflicto con Holanda, especialmente desde 1983. El régimen militar ha tratado de implementar reformas sociales en favor de los grupos y clases explotadas, aunque sin la participación efectiva de esos grupos. El cambio en el rol del Estado en el proceso de desarrollo económico, se manifestó en medidas regulatorias —como por ejemplo, la sustitución de importaciones— y en los intentos de expandir el control estatal a la economía, mediante la expansión del capitalismo de Estado.

4.2. Estructura económica

Cambios significativos tuvieron lugar en esta cuarta fase de formación. Uno de los cambios más notables fue la menor importancia del complejo bauxita-alúmina-aluminio, que desde la segunda guerra mundial había sido el sector más importante de la economía del país. La participación de este complejo en el PIB a costo de factores, disminuyó del 20% en 1980 a sólo el 13% en 1985. Durante el mismo período, su contribución a las exportaciones cayó del 75 al 71%. La disminución en la producción y en el valor de las exportaciones se debió a la menor demanda en el mercado internacional del aluminio primario (26).

Otro cambio importante fue el hecho de que la participación del comercio y los servicios del gobierno en el PIB, superara a la del complejo bauxita-alúmina-aluminio. El sector comercio y servicios del gobierno se transformó en la actividad más importante durante los

26. Vijf en twintig jaren Centrale Bank van Suriname 1957

ochenta, tanto en términos del PIB a costos de factores (27% en 1985), como del empleo (45% en 1985) (27).

Es sorprendente que, a pesar de la ley de "reforma agraria", se incrementara la concentración de la tenencia de la tierra, lo que hizo más agudo el contraste entre la pequeña y la gran propiedad agrícola (28).

4.3. El sector paraestatal

Con la finalidad de lograr los objetivos de desarrollo autosostenido, el sector estatal de la economía se expandió del siguiente modo:

a) Expansión de las instituciones de investigación y desarrollo, con la finalidad de incrementar las exportaciones y disminuir las importaciones en las actividades primarias y secundarias (bauxita, arroz, pesca e industria manufacturera).

b) Creación de empresas públicas (100% de propiedad estatal) en el sector primario (petróleo y aceite de palma).

c) Expansión del sector de las empresas públicas, mediante la adquisición o nacionalización de las participaciones foráneas en las empresas mixtas creadas en las fases formativas anteriores.

4.4. El rol del Estado

Se tomaron varias medidas para corregir las desigualdades en las estructuras económicas y sociales. En este contexto se formularon varios puntos de acción, como fueron los casos de la reforma agraria, orientada a beneficiar a los pequeños propietarios, los programas de alfabetización masiva y la implementación de industrias que procesen los recursos naturales del país. En general, puede decirse que todos estos intentos fracasaron. Una causa importante fue la incorrecta evaluación del rol del Estado dentro de las relaciones de producción y de clase existentes, pues éstas no cambiaron en su esencia, a excepción de la fracción burocrática de la burguesía compradora que fue desplazada por el sector militar. Sin embargo, el Estado, que desempeña un importante papel en las relaciones de clase, no estaba intrínsecamente aliado con los explotados y las clases más pobres, que eran los supuestos beneficiarios de los experimentos sociales. Estos proyectos no crearon una base de apoyo político, ni siquiera entre quienes serían sus beneficiarios; esto se debió a las débiles estructuras de organización y movilización social, así como a la fuerza ideológica de la burguesía compradora y de la pequeña burguesía que se oponían a las transformaciones sociales señaladas anteriormente. Al respecto, es interesante hacer notar que en las campañas de alfabetización, los textos que reafirmaban la identidad nacional fueron considerados como una amenaza al

27. *Idem.*

28. Jabbar, Menke and Raghobarsingh (1986), pág. 11.

statu quo. A pesar de la autonomía relativa del Estado militar en Surinam, parece que, en última instancia, se impuso la ideología de las clases que en la práctica fueron sus aliados.

Otra conclusión que se obtiene de este régimen militar, es que los grupos dirigentes se equivocaron al creer que bastaba sólo con el control formal del aparato estatal para realizar transformaciones en las relaciones sociales y que, por lo tanto, no se requería la movilización social de las clases explotadas como paso previo para cambiar las relaciones sociales.

5. El sector paraestatal en la economía: resumen y conclusiones

Con el fin de estudiar el rol del Estado en el desarrollo económico, se analizaron cuatro fases formativas. Durante la primera fase (1948-69), las actividades del Estado fueron fundamentalmente regulatorias y de desarrollo infraestructural. Esto se manifiesta en el hecho de que la mayor parte de las empresas paraestatales fueron creadas en el sector terciario. El papel de estas empresas fue complementario a las inversiones extranjeras, contribuyendo a la creación de condiciones socioeconómicas y políticas favorables para estas últimas, lo que constituye la esencia del modelo puertorriqueño de desarrollo.

En la segunda fase (1969-75), los intentos del Estado por controlar las actividades económicas del sector paraestatal, fracasaron. El Estado de Surinam perdió el control de las actividades de las empresas paraestatales, aun en los casos de aquéllas en que era patrimonialmente mayoritario.

A fines de los años setenta, y como consecuencia de las estrategias de desarrollo implementadas en la segunda y tercera fase de formación (1969-80), el capital extranjero había adquirido predominio en tres subsectores a través de empresas mixtas y/o contratos de gestión: la agroindustria (aceite de palma), las explotaciones forestales y las pesqueras. Cuatro empresas, controladas por una multinacional holandesa, dominaban el sector agroindustrial, al igual que a dos empresas forestales integradas. Finalmente, tres industrias pesqueras estaban controladas por una multinacional norteamericana. La participación de Surinam en estas empresas mixtas, consistía fundamentalmente en el aporte de capital de trabajo para la operación de las multinacionales.

La tercera fase (1975-80), se caracterizó principalmente por la creación de empresas públicas. La explicación de este desarrollo se encuentra en el hecho de que los grandes montos de ayuda holandesa que se recibieron a partir de 1975, hicieron innecesarias las empresas mixtas con aportes de capital extranjero. Sin embargo, el gobierno de Surinam pasó a ser política y económicamente más dependiente de Holanda. Por lo tanto, dentro de la estructura de clases, la pequeña

burguesía y la fracción burocrática de la burguesía compradora se transformaron en las clases dirigentes, legitimadas por el neocolonialismo holandés.

En la cuarta fase de formación (1980-87), la actitud política de la clase dirigente se manifestó en el tipo de empresa paraestatal creada. Su principal objetivo fue la expansión del aparato productivo de Surinam, a través de una política orientada tanto a la exportación como a la sustitución de importaciones, con el objetivo de generar un excedente externo alternativo al del complejo bauxita-alúmina-aluminio (por ejemplo, empresas cuasi-manufactureras tales como la de Accite de Palma Pattamacca y la Empresa Petrolera Estatal). Muchas de estas empresas operarían en actividades industriales sin contratos de gestión.

Las empresas paraestatales del sector terciario estaban orientadas principalmente a la administración del bienestar social, mientras que un número pequeño de ellas tenía funciones de investigación y desarrollo.

Una conclusión importante es que la participación del Estado en la fase 1980-87, fue más activa en el campo económico que durante las fases anteriores y se orientó hacia el mejoramiento del nivel de vida de la población de Surinam. Los resultados de esta estrategia están todavía por dilucidarse, ya que muchos de los experimentos sociales implementados, fracasaron. La victoria de los partidos étnicos tradicionales en las elecciones de 1987, es una muestra de la debilidad de la alianza de los militares con las clases subalternas de Surinam.

Anexo

Cuadro No. 1

Composición sectorial del producto
interno bruto a costos de factores. Porcentajes

Sectores	1953	1969	1975	1980	1987
Agricultura, ganadería y pesca	13	8	10	8	8
Forestal	5	3	2	2	2
Minería y procesamiento	36	34	25	17 ¹	5 ¹
Otras industrias (electricidad, gas, agua)	8	12	10	19 ²	23 ²
Gobierno	3	17	21	20	26
Otros servicios (banca, seguros, inmobiliarios)	35	26	32	34	36
	100	100	100	100	100

Fuente: De economische ontwikkeling van Suriname 1953-1968, Planburo, zj. 25 jaar Centrale bank, Centrale Bank 1982. General Bureau of Statistics 1988.

Notas: 1) Excluye el procesamiento de bauxita en aluminio.

2) Incluye el procesamiento de bauxita en aluminio.

Cuadro No. 2

Distribución sectorial del empleo.
Porcentajes

Sectores	1953 ¹	1968 ²	1980 ²	1987 ²
Agricultura, ganadería y pesca	49	22	14	17 ³
Forestal	2	2	3	—
Minería	5	7	6	4
Servicios (electricidad, gas, banca, seguros, etc.)	15	17	35	29
Otros	20	38	42	50
Desempleados	9	15	—	—
	100	100	100	100

Fuentes: 1) De economische ontwikkeling van Suriname 1953-1968, Planburo, zj. 2) Planning Office. 3) Incluye al sector forestal.

Nota: Las cifras de 1953 y 1968 corresponden al total de la fuerza de trabajo, mientras que las de 1980 y 1987 son las de la población activa.

Bibliografía

- Advies Suriname (1975), *Nationale Adviesraad voor Ontwikkelings-samenwerking*, 's Gravenhage.
- Breman, J. (1975), "Beleid en maatschappij in Suriname, de systematiek van 'hosselen' en 'pinaren', *Beleid en maatschappij*, Vol. 9.
- Chin, H. (1971), "Suriname: ontwikkelingshulp en economische ontwikkeling", *Internationale Spectator*, Vol. 15.
- Dew, E., (1978), *The Difficult Flowering of Suriname. Ethnicity and Politics in a Plural Society*. La Haya.
- Ghai, Y. (1985), "The State and the Market in the Management of Public Enterprises in Africa; Ideology and False Comparisons", *Public Enterprise*, Vol. 6.
- Gittens, Thomas W. (1982), "The Post Colonial State, Class Formation and Social Transformation", *Transition*, Issue 5.
- Gowricharn, Ruben (1980), "The Decolonization of Suriname", *Caraïbisch Forum*, Vol. 1.
- Gowricharn, Ruben (1983), "Staat en accumulatie in Suriname, historische en theoretische notities", en: Willemse, Glenn, *De Snelle Onafhankelijkheid*. Amsterdam.
- Jabbar, S., Menke, J., Raghobarsingh, S. (1986), "De rijstsector in Suriname; perspectieven van een export economie bij devaluatie van de Surinaamse gulden", *SWI-FORUM*, Vol. 1.
- Meel, Peter (1988), *The Netherlands and the Decolonization of Suriname 1975-1988*. Trabajo presentado al 46º Congreso Internacional de Americanistas, Amsterdam, julio de 1988.
- Munk, R. (1985), *Politics and Dependency in the Third World. The Case of Latin America*. Londres.
- Ormskirk, F. (1966), "Twintig jaren NPS: Groei temidden van beroering", en: *Twintig jaren NPS*, Paramaribo.
- Poulantzas, N. (1974), "Internationalisation of Capitalist Relations and the Nation State", *Economy and Society*, Vol. 2.
- Roxborough, I. (1984), *Theories of Underdevelopment*. Londres.
- Shivji, I. (1976), *Class Struggles in Tanzania*. Dar es Salaam.
- Szentes, T. (1976), "De heterogene sociale structuur van de onder-ontwikkelde landen" en: *Imperialisme en onderontwikkeling*, Nijmegen.
- Thomas, Clive (1982), *From Colony to State Capitalism; Alternative Paths of Development in the Caribbean*. Paramaribo.
- Tienjarenplan voor Suriname* (1954), Stichting Planbureau Suriname, Paramaribo.
- Vijf en twintig jaren Centrale Bank van Suriname 1957-april 1982* (1982), Centrale Bank van Suriname, Paramaribo.

Capítulo V

La lucha por el excedente: Jamaica 1970-1984*

Anders Danielson

Introducción

El concepto "excedente", como ha sido demostrado en numerosos estudios, es un instrumento analítico muy relevante; se lo ha utilizado para respaldar la hipótesis del capitalismo monopólico de la teoría neomarxista, en la explicación del crecimiento en países subdesarrollados, así como para argumentar en las explicaciones "alternativas" al crecimiento y la inflación en América Latina (1). En este trabajo trataré de formular una definición empíricamente relevante del concepto y calcularé el excedente por sectores de Jamaica, durante el período 1970-1984. Estos resultados constituyen la base para una discusión del papel del gobierno en el proceso de desarrollo. El trabajo está organizado del siguiente modo. En la segunda sección definimos el concepto de excedente, presentando a continuación los cálculos a nivel sectorial y por categoría de ingreso dentro de cada sector para el caso de Jamaica. La cuarta sección discute algunas consecuencias de los resultados de la tercera sección. Finalmente, en la última sección, se presentan algunas conclusiones.

* La versión preliminar fue comentada por Pan Yotopoulos de la Universidad de Stanford (USA). Agradezco además los valiosos comentarios de Rosemary Vargas-Lundius. Asumo, sin embargo, la responsabilidad por los errores que se encuentren en este trabajo.

1. Véanse, por ejemplo, Baran (1957), Lewis (1954) y Mamalakis (1971).

1. El excedente económico

"Excedente" es la diferencia entre el valor de la "producción" y la "subsistencia"; el primer término está definido implícitamente por los dos últimos. "Producción", en general, se operacionaliza como Producto Interno Bruto (PIB) o Producto Nacional Bruto (PNB). Todos los problemas en la definición de "excedente", están implícitos en la definición de "subsistencia". Así, los primeros intentos de definir subsistencia en términos de requerimientos fisiológicos (expresados, por ejemplo, en calorías equivalentes), en términos de lo que aparece como "culturalmente aceptable" o como lo que es "socialmente decente", han encontrado grandes críticas (2).

Lo básico en el concepto de "subsistencia" es que debiera expresar los "costos necesarios de producción", esto es, los recursos utilizados durante un período específico de tiempo por una economía en estado estacionario. Estos "costos necesarios de producción" incluyen la depreciación del capital y los salarios. Sin embargo, los salarios que correspondan a los costos necesarios de producción no son necesariamente los salarios de mercado, es decir, aquellos que aparecen en las cuentas nacionales. Ello debido a que una variación en el grado de imperfección del mercado se refleja en los salarios, ganancias y precios, y, en algunos casos —como, por ejemplo, un aumento en el grado de monopolización—, tiende a cambiar la distribución del excedente. Cualquier definición empíricamente relevante de excedente, debe tomar en cuenta esas realidades. En este trabajo, "salario de subsistencia" es definido como el salario agrícola medio. Algunas de las muchas razones para utilizar esta definición, se detallan brevemente a continuación.

En primer lugar, el sector agrícola tiene dos características que son importantes en la definición del excedente: su baja productividad laboral y el predominio de los pequeños propietarios. Se parte del supuesto que cualquier persona puede obtener un empleo en este sector y, por tanto, obtener el salario medio agrícola. Consecuentemente, el salario medio agrícola puede ser considerado como el costo de oportunidad del trabajo (esté o no empleado) (3).

2. Véase, por ejemplo, Harry Pearson (1957, pág. 333): "Apenas la teoría económica descubrió, en la segunda mitad del siglo XIX, que una mercancía vale lo que pueda obtener en el mercado, el problema lógico del excedente, aunque no el moral, dejó de atormentar a la teoría económica". Aunque la crítica de Pearson se dirige específicamente al uso indiscriminado del concepto "excedente" en la antropología económica, una somera revista a los principales textos de economía marxista revela que "excedente" se identifica con el excedente de mano de obra, del tipo formulado por Lewis en textos sobre el desarrollo, y con los excedentes correspondientes a los productores y consumidores en los textos convencionales de economía.

3. Las causas que explican por qué los trabajadores pueden preferir la cesantía al empleo, son relativamente bien conocidas y no serán repetidas aquí. Una discusión

En segundo lugar, en el famoso modelo de economía dual formulado por Lewis, los ingresos salariales son interpretados como "ingresos de subsistencia". La definición presentada anteriormente, debe ser entendida entonces como un intento de hacer operativo el análisis de Lewis.

En tercer lugar —y no por eso menos importante—, la mayoría de los intentos preliminares para hacer operativas definiciones de subsistencia, se han basado en datos muy escasos. Esto es una desventaja ya que estos procedimientos dificultan las comparaciones internacionales y/o intertemporales, al relacionar el excedente con las otras variables. La definición presentada a continuación, donde se utilizan los datos de las cuentas nacionales, tiene ventajas evidentes (4).

Consideramos como "definición de ingreso" al Producto Interno Bruto:

$$1) Y = W + II + dk + (T-Z),$$

donde Y es el PIB a precios de mercado, W es el valor de los salarios, II son las utilidades operacionales, dk es la depreciación del capital y (T-Z) es la tributación indirecta neta. Esto puede representar la distribución del ingreso entre diferentes categorías de receptores de ingresos, tanto para el conjunto de la economía como por sectores. Todos estos valores están medidos anualmente. De este modo, si w es el salario medio anual por trabajador, tenemos que $W = wL$. El supuesto es que $w_i > w_a$, en donde el subíndice a corresponde a la agricultura y el subíndice j corresponde a cualquier otro sector. Tómese en cuenta lo señalado anteriormente de que "excedente" es igual a "producción" menos depreciación del capital menos "salarios de subsistencia". El "excedente" económico global, S, está basado en (1) como sigue:

$$2) S + Y - dk - w_a L = eL + II + (T-Z),$$

en que e es la diferencia entre el salario de mercado y el salario medio agrícola ($e + w_a = w$) (5). El excedente del sector j es el siguiente:

$$3) S_j = (w_j) L_j + II_j + (T-Z)_j$$

del "salario de reserva", su determinación e influencia en el desempleo global de la economía puede encontrarse, por ejemplo en Harris y Todaro (1970).

4. Hay muchas otras razones que justifican la utilización del salario agrícola medio en el "método de las cuentas nacionales". Limitaciones de espacio nos impiden detallarlas aquí, pero el lector interesado puede recurrir a la discusión presentada en Danielson (1987).

5. Queda claro en la definición (2) que las causas del cambio en el PIB y en el excedente no son las mismas. Mientras, por ejemplo, un aumento de la productividad del trabajo y del salario en el sector agrícola podría incrementar el PIB, lo que a su vez tendería a disminuir el excedente.

El excedente S_j se distribuye entre los trabajadores $(w_j) L_j$ — empresas o capitalistas, Π_j — y el gobierno $(T-Z)_j$.

Antes de entrar en la sección siguiente, que consiste en algunos cálculos de la distribución del excedente en Jamaica, se requieren algunas definiciones.

Primero, el excedente agrícola es igual a $\Pi_a + (T-Z)_a$; los asalariados agrícolas no perciben excedente.

Segundo, el excedente del sector gobierno está distribuido entre trabajadores y gobiernos. Por definición, el valor del producto en este sector es igual a los costos laborales, incluyendo los impuestos.

Tercero, los "impuestos", tal como aparece definido en (3), equivale a tributación indirecta. Es imposible, al utilizar cuentas nacionales, distinguir los ingresos tributarios del gobierno que provienen de impuestos sobre los salarios, de aquellos provenientes de utilidades a nivel sectorial. Esto sólo se puede hacer para el caso de la economía global.

Cuarto y último, la clásica distinción entre asalariados "productivos" e "improductivos" no es utilizada aquí. Existen buenas razones para considerar a todos los asalariados del sector privado como generadores de excedente (es decir, productivos) y a los asalariados gubernamentales como no generadores de excedente (es decir, improductivos) (6). Realmente, esta distinción, que es importante al analizar la composición del excedente a nivel global de la economía, pierde relevancia cuando la economía está desglosada sectorialmente (7).

2. Excedente y renta económica: una disgresión

Excedente, al ser utilizado como concepto por los economistas clásicos, era considerado como un factor determinante del crecimiento económico. En la teoría económica clásica, dos variables determinaban la tasa de progreso económico: primero, el tamaño del excedente económico con relación a la producción total; segundo, el monto del excedente asignado a actividades "improductivas". La asignación eficiente del excedente era realizada tanto como inversiones productivas o como

6. Una posible definición de excedente consiste en ingresos que superen a los costos. Obviamente, las actividades del gobierno se financian con excedentes, lo que implica que no son productivas. Para una discusión más detallada, véase Danielson (1987).

7. Un concepto básico en Mamalakis es el de "excedente de recursos", el que hipotéticamente refleja, en la mayoría de los casos, el poder relativo de un sector. Aunque Mamalakis no provee una definición del concepto, parece evidente que está correlacionado con la productividad media del trabajo. Nótese que el concepto de excedente utilizado en este trabajo está también correlacionado con la productividad media del trabajo: el ordenamiento sucesivo de los sectores de acuerdo con su respectiva productividad del trabajo, es idéntico al que se obtiene al utilizar el excedente por trabajador. El mismo ordenamiento se obtendría al utilizar la noción de "excedente de recursos" de Mamalakis.

ahorros (que podían ser transformados, por medio del mercado de capitales, en inversiones productivas) (8).

Excedente, al definirlo en este trabajo, se asemeja al término utilizado por los economistas clásicos (aunque entre estos las estimaciones empíricas, si es que alguna vez se hicieron, fueron escasas): la cantidad de recursos en exceso de lo requerido para mantener la economía en estado estacionario constituye el excedente y es, consecuentemente, el principal determinante del crecimiento económico. Como las depreciaciones del capital están incluidas en la subsistencia, cualquier inversión tomada del excedente aumenta el *stock* de capital y, por lo tanto, incrementa la tasa de crecimiento del producto (bajo el supuesto de que esas inversiones sean productivas) (9).

Por supuesto, los conceptos empleados aquí no diferencian entre asignaciones eficientes e ineficientes. En otras palabras, el concepto de "renta económica" no es tomado en consideración: por ejemplo, los salarios de la industria podrían ser mayores que los de la agricultura; esta diferencia podría deberse o no, a la existencia de "renta económica". En este trabajo, la discrepancia de salarios es considerada como excedente, a pesar de que la diferencia pueda ser causada por la existencia de monopsonio en el mercado laboral (siendo en este caso, renta económica) o por una diferencia en el capital humano existente en los dos sectores (no constituyendo en este último caso, renta económica).

Un enfoque diferente a los problemas del crecimiento económico y de los choques sectoriales sería, por supuesto, el examinar la influencia de las rentas económicas en el patrón de crecimiento y estancamiento de la economía. Tomando como punto de partida una economía de competencia perfecta, como las que generalmente se describen en los textos de economía neoclásica, cualquier imperfección en el mercado creará renta económica. En especial, cualquier intento de controlar los flujos de bienes y de servicios a través de precios manipulados o restricciones cuantitativas, crea oportunidades para actividades rentables. Como lo ha demostrado Anne Krueger (10), el monto de renta creado por las restricciones cuantitativas puede ser impresionante. La generación de rentas motiva obviamente su búsqueda, lo que a su vez, puede incitar a los individuos a tener un "comportamiento improductivo" (11). Pero aún cuando la búsqueda de rentas cause un "com-

8. Véase, por ejemplo, Walter Eltis (1984, pág. 311), para quien la principal proposición de la teoría clásica del crecimiento "es, básicamente, que sólo algunas actividades económicas generan excedente. La reinversión de ese excedente es la causa principal del crecimiento económico".

9. Un análisis de las relaciones entre el excedente y la economía global de Jamaica entre 1962 y 1984 puede encontrarse en Danielson (1988).

10. Krueger (1974).

11. El concepto preciso, inventado por Bhagwati (1982), es el de "actividades directamente improductivas con fines de lucro". Una presentación de este concepto se encuentra en Bhagwati, Brecher y Srinivasan (1984).

portamiento improductivo" —es decir, que la asignación de recursos se dirija hacia actividades que no generan directamente los bienes y servicios incluidos en la función de utilidad de la sociedad—, estas rentas estimulan a los individuos a mayores esfuerzos. Una alternativa posible para estudiar los problemas de crecimiento y estancamiento, sería el análisis de la creación y apropiación de esas rentas en sociedades en vías de desarrollo (12).

Como señalábamos anteriormente, la definición de excedente utilizada en este trabajo tiene la ventaja adicional de utilizar conceptos empíricos. Es posible utilizar las cuentas nacionales y las estadísticas laborales disponibles para calcular el excedente y su distribución, possibilitando además las comparaciones internacionales e intertemporales en las relaciones entre excedente y crecimiento económico. Esta ventaja no debe ser menospreciada, pese a que la disponibilidad y calidad de las estadísticas son un problema importante en los estudios del desarrollo.

Habiendo definido el excedente y considerado sus alternativas posibles, pasamos ahora a la discusión de la distribución sectorial del excedente en Jamaica en el período 1970-1984.

3. La distribución sectorial del excedente

La clasificación de sectores

Las cuentas nacionales de Jamaica utilizan una clasificación sectorial ligeramente diferente de la empleada en las estadísticas laborales. Para poder utilizar estas dos fuentes en un mismo estudio, deben realizarse algunos agregados. Aún más, la clasificación sectorial puede hacerse de acuerdo con dos principios básicos —estadístico y económico—, utilizándose ambos en este estudio.

La clasificación estadística es compatible con la de las cuentas nacionales, con la única reserva de que han sido realizados algunos agregados. Los sectores incluidos son: agricultura, manufactura, minería, construcción y servicios. Este último, a su vez, aparece dividido en gobierno, comercio y otros. En otros servicios se incluyen, de acuerdo a las cuentas nacionales: electricidad y agua; transporte, almacenaje y comunicaciones; finanzas y seguros; propiedad inmobiliaria y servicios comerciales; y servicios misceláneos. En reali-

12. Esto me fue sugerido por Pan Yotopoulos, al discutirse la versión preliminar de este trabajo en el 46º Congreso Internacional de Americanistas. Aun cuando "renta económica" es un concepto algo difuso, la aproximación a través de la búsqueda del lucro tiene su atractivo al tener muchas coincidencias con el concepto de "proceso de destrucción creativa", desarrollado inicialmente por Joseph Schumpeter (1934).

dad, parece interesante estudiar el desarrollo del excedente en algunos de esos sectores, por ejemplo, finanzas y seguros. Sin embargo, las estadísticas laborales disponibles no nos permiten esto. El Cuadro No. 1 presenta la distribución de la producción y del empleo en los diferentes sectores.

Cuadro No. 1

Distribución sectorial del Ingreso (Y) y empleo (L)
Jamaica, 1970-84. (Porcentajes, promedios anuales.
Clasificación estadística)

Sectores	1970-74		1975-79		1980-84	
	Y	L	Y	L	Y	L
Agricultura	7,0	29,7	8,0	35,2	6,7	34,4
Industria	16,2	12,6	16,8	10,7	16,9	12,0
Minería	9,7	1,0	10,8	1,0	8,3	1,1
Construcción	10,9	7,9	7,3	5,0	7,4	3,7
Servicios	56,2	48,8	57,1	48,1	60,7	48,8
(Gobierno)	9,4	11,0	13,2	15,5	13,5	14,4
(Comercio)	19,2	13,1	16,4	12,5	19,5	14,0
(Otros)	27,6	24,7	27,5	20,1	27,1	20,4

Fuentes: Datos laborales: AAS (1971), Cuadro No. 17; RLF (1980), págs. 3-4; RLF (1984), págs. 2-4. Cuentas Nacionales: NIP (1981), Cuadro No. 6; NIP (1984), Cuadro No. 7.

En la clasificación económica se agrupan actividades que producen bienes de características económicamente semejantes. En particular, es importante distinguir, primeramente, entre bienes de consumo y bienes de capital, y luego, entre bienes de consumo y servicios. Los servicios son producidos por actividades que, de acuerdo con nuestra clasificación, se incluyen en gobierno, comercio y otros servicios. Los bienes de capital son productos intermedios utilizados, directa o indirectamente, en la producción de otros bienes. Como Jamaica carece de una industria de bienes de capital, asumimos que el valor de la producción minera representa el potencial importador de bienes de capital; el sector minero pasa a ser así lo que en términos de Mamalakis se denomina la industria cuasi-productora de bienes de capital (13). Además, el sector

13. Mamalakis (1971).

construcción, cuya producción consiste esencialmente de edificios y obras de infraestructura, puede ser considerado como productor de bienes de capital. El Cuadro No. 2 presenta a continuación el producto y empleo sectoriales, de acuerdo con esta clasificación.

Cuadro No. 2

Producto sectorial (Y) y empleo (L) en Jamaica
(Clasificación económica. Porcentajes)

Sectores	1970-74		1975-79		1980-84	
	Y	L	Y	L	Y	L
Bienes de Consumo	23,2	42,3	24,8	45,9	23,6	46,4
Bienes de Capital	20,6	8,9	18,1	6,0	15,7	4,8
Servicios	56,2	48,4	57,1	48,1	60,7	48,8

Fuente: Cuadro No. 1.

Del Cuadro No. 2 se desprende claramente que el sector productor de cuasi-bienes de capital se ha contraído notablemente durante el período —tanto en términos de producción como de empleo. Es interesante destacar que las industrias productoras de bienes de consumo han expandido su participación en el empleo, mientras que los servicios han aumentado su participación relativa en el producto. Del Cuadro No. 1 se puede inferir que el sector agrícola ha sido el que ha tenido el mayor crecimiento del empleo, mientras que el producto industrial permanece estancado y la mayor parte de la expansión del producto de servicios se ha producido en el sector gubernamental. El empleo en el sector gobierno no ha crecido proporcionalmente con el valor de su producto, lo que sugiere que los salarios medios del sector se han incrementado durante el período.

4. Distribución del excedente

El Cuadro No. 3 presenta la distribución del excedente. Como puede observarse en ese cuadro, la distribución del excedente se parece a la distribución sectorial del PIB. Aun cuando las proporciones del

excedente y del PIB correspondientes a cada sector no son iguales, los patrones de cambio son semejantes. Así, por ejemplo, las proporciones de excedente y PIB correspondientes a la agricultura decrecen consistentemente, en tanto que la proporción correspondiente al gobierno aumenta.

Cuadro No. 3

Distribución sectorial del excedente
(Porcentajes, promedios anuales)

Sectores	1970-74	1975-79	1980-84
Agricultura	5,0	5,3	3,8
Industria	16,9	18,2	18,0
Minería	9,0	11,7	8,5
Construcción	11,8	7,7	8,1
Servicios	57,3	57,1	61,6
(Gobierno)	(10,3)	(14,6)	(14,9)
(Comercio)	(20,7)	(16,0)	(16,8)
(Otros)	(26,3)	(26,5)	(29,9)

Fuentes: Datos laborales: AAS (1971), Cuadro No. 17; RLF (1980), págs. 2-4; RLF (1984), págs. 2-4. Cuentas Nacionales: las del Cuadro No. 1.

En el Cuadro No. 3 puede observarse también que la distribución del excedente entre los sectores definidos económicamente, cambia drásticamente. Mientras que la proporción correspondiente a los sectores productores de bienes de consumo (agricultura y manufactura) permanece casi constante (aumenta de 21,8% en 1970/74 a 23,5% en 1975/79, para disminuir a 20,8% en 1980/84), la proporción correspondiente al sector productor de cuasi-bienes de capital decreció de 20,8% en 1970/74 a 19,4% en 1975/79, para finalmente caer al 16,6% del excedente total en 1980/84. Esta caída del excedente ha tenido lugar en favor del sector servicios, que se ha incrementado en casi cuatro puntos porcentuales durante el período. Es especialmente el gobierno y otros servicios los que concentran la mayor parte de este incremento, a la par que el sector comercio presenta una disminución.

Al pasar al reparto funcional del excedente, el Cuadro No. 4 presenta la distribución del excedente sectorial correspondiente a los agentes privados —expresados como ganancias ("utilidades operacionales") y "excedentes" salariales.

Cuadro No. 4

Participación de los agentes privados
en los excedentes sectoriales
(Porcentajes, promedios anuales)

Sectores	1970-74	1975-79	1980-84
Agricultura	100,2	99,8	97,1
Industria	71,8	64,3	66,5
Minería*	70,7	34,9	37,7
Construcción	100,0	100,0	99,9
Servicios	90,5	95,0	92,0
(Gobierno)	(100,0)	(99,9)	(99,8)
(Comercio)	(81,6)	(95,1)	(90,2)
(Otros)	(94,6)	(92,3)	(93,5)
Total	89,7	90,2	89,0

Fuentes: Las del Cuadro No. 3.

* Descontado el impuesto a la bauxita.

Debe recordarse que en la sección anterior asumimos que los asalariados agrícolas no percibían excedente alguno, correspondiendo entonces la totalidad del excedente en el sector privado a los empresarios.

En promedio, casi el 90% del excedente —excluyendo los impuestos directos— corresponde a los agentes privados. No obstante, esta proporción presenta amplias variaciones sectoriales. De este modo, contrastan, por una parte, los sectores construcción y gobierno en los que casi la totalidad del excedente corresponde a agentes privados, mientras que, por otra parte, en el sector manufacturero casi el 30% del excedente es extraído por impuestos indirectos. Destaca la extremadamente baja proporción del excedente recibida por los agentes privados en el sector minero —en especial durante los dos últimos subperíodos. Esto se debe fundamentalmente al impuesto a la bauxita que entró en aplicación en 1974.

Es también notoria la evolución de la proporción del excedente recibida por los agentes privados en el sector comercio. Aumenta desde menos del 82% en 1970/74 a más del 95% en 1975/79. Este hecho puede deberse —al menos parcialmente— a lo fluctuante de los subsidios asignados a este sector (14).

14. Véase, por ejemplo, NIP (1984), págs. 36-37, donde se muestra que los subsidios al sector comercio variaron entre J\$139 millones (1978) y J\$1,5 millones (1983).

Del Cuadro No. 4 podría desprenderse que el gobierno no es equitativo en la tributación de los diferentes sectores. Haciendo excepción del trato especial que se da al sector minero, queda claro que mientras algunos sectores carecen casi de impuestos indirectos, en otros sectores alrededor del 30% del excedente generado es extraído como impuestos indirectos.

El hecho que el sector manufacturero esté sometido a la más elevada tributación indirecta neta, da la impresión de una discriminación abierta hacia este sector. La industria manufacturera —o al menos parte de ella— recibe un elevado y creciente monto de subsidios, que para 1983 y 1984 alcanzó cerca del 50% de todos los subsidios de la economía (15). Esta política es, obviamente, parte de un programa más amplio de incentivos que busca estimular la inversión y expansión del sector manufacturero (16). Como la mayor parte de los incentivos legales están dirigidos hacia subsectores específicos de la industria (especialmente las inversiones extranjeras y las empresas exportadoras), parece ser que las empresas manufactureras que no cumplen con los requisitos legales para recibir subsidios están sujetas —en términos relativos— a una tasa muy elevada de tributación indirecta.

Finalmente, si observamos la distribución del excedente entre los sectores económicos (17), la participación correspondiente a los agentes privados disminuye tanto en el sector de bienes de consumo como en el de cuasi-bienes de capital. En el primero, el sector privado disminuyó su participación desde más del 80% en 1970/74 (80,4) a poco más de un 75% una década más tarde. En el sector productor de cuasi-bienes de capital, la participación de los agentes privados disminuyó desde un 86,2% en 1970/74 a 61,2% en 1975/79. La mayor parte de esta disminución se debe a la aplicación del impuesto a la bauxita. No obstante, en 1980/84 los agentes privados se recuperaron en parte, alcanzando el 75% del excedente total del sector cuasi-bienes de capital. Como se observa en el cuadro, la participación de los agentes privados en el excedente de los servicios se incrementó en algunos puntos porcentuales durante la primera parte del período, declinando en parte, posteriormente.

El Cuadro No. 5 presenta la proporción del excedente correspondiente a los trabajadores.

15. NIP (1984), pág. 37.

16. Ayub (1981), presenta en el capítulo 2 un análisis crítico de la legislación de incentivos.

17. Estos fueron calculados como media aritmética, ponderados con la participación sectorial en el PIB. Por ejemplo, si a y m corresponden a la producción a precios constantes para la agricultura y la industria respectivamente, y si PS_a y PS_m denotan la participación de los agentes privados en el excedente de la agricultura y la industria respectivamente, entonces la participación de los agentes privados en los sectores productores de bienes de consumo equivale a:

$$(a / (a+m)) * PS_a + (m / (a+m)) * PS_m$$

Cuadro No. 5

Participación de los asalariados en el excedente
(Porcentajes, promedios anuales)

Sectores	1970-74	1975-79	1980-84
Industria	41,3	46,2	41,6
Minería*	35,1	24,3	35,1
Construcción	86,7	90,2	80,2
Servicios	54,1	61,6	56,0
(Gobierno)	(100,0)	(99,9)	(99,5)
(Comercio)	(39,2)	(35,2)	(26,5)
(Otros)	(48,1)	(58,2)	(55,7)
Total	51,1	53,2	50,6

Fuentes: Las del Cuadro No. 3.

* Descontado el impuesto a la bauxita.

Debe recalcar que al definir subsistencia como el salario medio agrícola, los asalariados del sector carecen de excedente. También es necesario puntualizar que, por definición, no existen ganancias en el sector gubernamental; por ende, el excedente en este sector corresponde en su totalidad a los trabajadores.

En promedio, los asalariados reciben alrededor del 50% del excedente total como salarios "excesivos". El cuadro muestra que en dos sectores —servicios y construcción— la participación de los asalariados supera al promedio global de la economía. En el sector servicios esto se debe fundamentalmente a la definición de la producción en el sector gobierno.

Nótese que la participación de los asalariados en el sector minero, disminuye durante la primera mitad del período. Esta es, aproximadamente, la misma tendencia observada en la participación de los agentes privados en su conjunto. Esto sugiere que a pesar de disminuir las utilidades con el impuesto a la bauxita, los empresarios no asumen totalmente el peso de este tributo: los salarios disminuyen en relación a la productividad laboral media.

En otros sectores, la variación en la participación de los asalariados se observa en el caso de los agentes privados en su conjunto. En la industria manufacturera, la participación de los asalariados en el excedente aumenta, en tanto que la participación total de los agentes privados disminuye. Esto implica que la participación de las ganancias en el excedente manufacturero varía considerablemente, desde más del 30% en 1970/74 a alrededor del 18% en 1975/79 y un 25% en 1980/84.

Del mismo modo, en el Cuadro No. 4 se puede observar que la participación de los agentes privados en el sector comercio se incrementó en casi trece puntos porcentuales. La participación de los asalariados disminuyó en alrededor de cuatro puntos porcentuales, lo que implica que —entre 1970/74 y 1975/79— la participación de las ganancias en el excedente de este sector se incrementó desde poco más del 40% hasta casi el 60%.

Nótese también la caída en la participación de los asalariados en el excedente del sector construcción en la última parte del período: desde el 90 al 80%. Si se tiene en cuenta que la participación privada en el excedente permaneció constante durante el período, se concluye que la participación de las ganancias se dobló durante este período desde un 10 a un 20% del excedente.

Hemos examinado en esta sección la distribución del excedente, tanto por sectores como para agentes dentro de cada sector. El principal hallazgo es que el excedente se encuentra desigualmente distribuido entre los sectores; que la distribución del excedente entre los agentes públicos y privados presenta grandes variaciones sectoriales; y que la distribución del excedente privado entre salarios "excesivos" y utilidades, varía de acuerdo al sector. Estos hallazgos constituyen la base de una serie de inferencias a ser discutidas posteriormente.

5. Distribución del excedente y choques sectoriales

La teoría de los choques y coaliciones sectoriales (18), está basada en la simple idea de que el conflicto clásico de la economía —entre el capital y el trabajo— no es el único significativo en la determinación del crecimiento y el estancamiento. Otras dos fuentes de conflicto han sido específicamente identificadas. En primer lugar, puede ocurrir que todos los que perciben sus ingresos en algún sector descubran las ventajas de aliarse para mejorar su situación. De este modo, sería lógico que los trabajadores y empresarios en la industria luchan por la protección del sector manufacturero. En este caso, el conflicto trabajo-capital en ese sector pierde fuerza debido a que sería posible incrementar la participación relativa del sector en el ingreso nacional. Del mismo modo, si el ingreso total del sector disminuye, empresarios y trabajadores pueden aliarse para recuperar la participación sectorial relativa en el producto. Esto no solo implica que el conflicto clásico está temporalmente en receso, sino también —y esto tal vez es lo más importante— que se desarrollan conflictos entre sectores: si quienes

18. Desarrollado por Mamalakis (1969) y revisado completamente por Mamalakis en 1971. Véanse también los apéndices con comentarios en *Latin American Research Review*, 1971, Vol. 6.

perciben sus ingresos en la industria la defienden, esta lucha puede encontrar oposición en sectores que utilizan bienes manufacturados como insumos productivos, quienes de este modo aspiran a tener menores precios para los bienes manufacturados.

Segundo, y en parte como corolario de lo anterior, debido a que el Estado es rara vez un agente neutral en los conflictos sectoriales, otro tipo de conflicto se origina entre el Estado y algunos sectores. Este podría ser el caso cuando el Estado, después de haber seguido una política de sustitución de importaciones, desea cambiar sus prioridades hacia, por ejemplo, las exportaciones agropecuarias, originándose un conflicto entre el Estado y quienes obtienen sus ingresos de la industria. La forma en que este conflicto es dirimido, y naturalmente su solución, depende en gran medida de las fuerzas económicas y políticas de los sectores en pugna.

Es evidente que el gobierno, al extraer impuestos, tiene la posibilidad de favorecer a un sector en desmedro de los demás. De acuerdo con la teoría neoclásica, sabemos que la extracción óptima de tributos ocurre al igualar el costo social marginal (incluyendo todos los beneficios gubernamentales adicionales derivados del aumento de los ingresos tributarios) para todos los contribuyentes. Para que este planteamiento tenga validez predictiva se requiere que el gobierno, al recolectar impuestos, actúe como un agente neutral cuyo interés exclusivo sea el mejoramiento del "bienestar social". No son muchos los gobiernos del Tercer Mundo que cumplen con este requisito.

Una de las hipótesis fundamentales de Mamalakis es que el gobierno tiende a apoyar al sector manufacturero en desmedro de la agricultura y de los "sectores externos" —típicamente industrias extractivas. Esta hipótesis se ajusta bien a los modelos de África y América Latina: sustitución de importaciones orientada a estimular la producción nacional y restricción a las importaciones de productos manufacturados. Algunos de estos efectos son bien conocidos: discriminación de la agricultura en favor de la industria y del trabajo en relación al capital, y los problemas de cuellos de botella, especialmente en lo referente a la disponibilidad de bienes de capital, materias primas y repuestos. Lo que aparentemente es menos conocido, son las motivaciones que tienen muchos gobiernos del Tercer Mundo para continuar aplicando una política que los economistas han condenado por más de dos décadas.

La persistente fe de los gobiernos en la sustitución de importaciones es explicada por factores "no-económicos". Mamalakis escribe al respecto que:

La convicción existente entre los gobiernos de que la industria es el *deus ex machina* para alcanzar el crecimiento... conlleva al choque... El desarrollo de los sectores ajenos a la industria es descuidado o, en casos extremos, reprimido, como si se temiera que ese desarrollo per-

judicara el crecimiento industrial. La observación de Víctor Alba de que "en América Latina siempre hay una solución lista, siendo hoy día esa solución la industrialización..." no alcanza a ser un axioma, pero tiene, no obstante, aplicación en América Latina. (...) En este contexto... las teorías de crecimiento multisectorial, cuando no se las atacó sistemáticamente fueron, en el mejor de los casos pasadas por alto, con lo cual la importancia del comercio internacional se fue desvaneciendo.

La industria, en cambio, se convirtió en símbolo del desarrollo, de realizaciones, de prestigio (19).

Argumentamos que la sustitución de importaciones (o con mayor precisión la priorización del sector manufacturero) es una política atractiva no porque —como a menudo se dice— la existencia y expansión de ese sector otorgue prestigio al gobierno o porque le permita al país librarse de yugos neocoloniales e imperialistas. El sector industrial es priorizado simplemente porque es más barato cobrar impuestos indirectos a este sector que a los demás, y al gobierno le interesa maximizar sus ingresos tributarios.

¿Por qué le interesa al gobierno la maximización de sus ingresos tributarios? La respuesta es simple: porque si el gobierno desea reasignar recursos, le resulta más fácil hacerlo cobrando impuestos, primero, y distribuyendo el gasto fiscal, después, que mediante el uso de "incentivos" y las fuerzas del mercado en la reasignación de recursos. Por ejemplo, si el gobierno desea incrementar la producción de mangos, le resulta más fácil (aunque no sea necesariamente más barato) captar ingresos tributarios y entregar subsidios a los potenciales productores de mangos, que el manipular el precio relativo del mango (lo que puede acarrear una serie de efectos secundarios indeseables). Pero, para poder recolectar los fondos necesarios, el gobierno debe, en la fase inicial, estimular la producción y el empleo en sectores caracterizados por bajos costos de tributación. En la segunda fase, estos fondos pueden ser extraídos y utilizados para los estímulos que el gobierno estime convenientes.

En el caso de Jamaica se presentan dos hechos relevantes. En primer lugar, Jamaica ha estimulado el desarrollo industrial desde mediados de la década de los cincuenta, habiendo aprobado en 1956 dos leyes importantes: la Ley de Incentivos Industriales y la Ley de Promoción a Industrias Exportadoras. Ambas leyes estaban diseñadas para atraer inversionistas al sector manufacturero. En los inicios de la década de los sesenta, la producción industrial creció más velozmente que la economía en su conjunto. Mahmood Ali Ayub señala que "el

19. Mamalakis M. (1969), págs. 190-191. El trabajo de Alba, citado por Mamalakis, era Alba, V. (1961), "The Latin American Style and the New Social Forces", en: Hirschman, A.O. (Editor), *Latin American Issues. Essays and Comments*, New York, Twentieth Century Fund, pág. 45.

comportamiento del sector manufacturero (entre 1962 y 1967) fue fundamentalmente la consecuencia del proceso de sustitución de importaciones promovido inicialmente por los incentivos industriales" (20). Del mismo modo, Owen Jefferson encontró que alrededor del 57% de la expansión del sector industrial entre 1956 y 1966, podía atribuirse a la legislación de promoción industrial (21). Después de 1966, cuando el potencial de sustitución fácil o primario de las importaciones se redujo (22), la tasa de crecimiento del sector industrial disminuyó, a pesar de que las restricciones cuantitativas complementaron a los aranceles como medio de control de las importaciones. Entre 1966 y 1984, la disponibilidad de bienes manufacturados en el mercado interno de Jamaica disminuyó en cerca de un 30%. Esto sugiere que el componente "proteccionista" de la política de sustitución de importaciones ha funcionado como se esperaba, mientras que el de "incentivo" ha fracasado: la producción de manufacturas no se ha incrementado tanto como la disminución de importaciones de bienes manufacturados.

En segundo lugar, el impuesto a la bauxita ha sido dominante en los ingresos tributarios a partir de 1974. De un valor de J\$ 304 millones en 1973 (17.5% del PIB), los ingresos fiscales totales aumentaron a J\$ 597 millones (22,8% del PIB) dos años más tarde; en 1974 —el primer año del impuesto— los ingresos tributarios provenientes de la bauxita superaron a los provenientes del impuesto sobre la renta en unos J\$ 4 millones (24). Los ingresos fiscales provenientes del sector minero en 1974, fueron siete veces mayores que los captados en 1973 (25). Aunque el principal objetivo del impuesto era obtener ingresos, hay otros factores que deben tenerse en cuenta. Así, por ejemplo, el imponer cargas tributarias a un sector mayoritariamente foráneo podía ser políticamente deseable para el gobierno de Manley, que era relativamente nuevo y con orientación socialista. Esto concuerda con Mamalakis:

Si se produce un choque entre un sector de propiedad y control domésticos con otro de propiedad extranjera, la abierta discriminación en contra del extranjero puede constituir una ventaja política y parecer por ello preferible (26).

20. Ayub (1981), pág. 32.

21. Jefferson (1982), pág. 139.

22. Esta conclusión es presentada *en passant* por Ayub (1981), pág. 32

23. Calculado por Gafar y Napier (1978), pág. 98, y NIP (1984), pág. 16. Todos los valores fueron a precios de 1975, utilizando el deflactor implícito del PIB publicado en FMI (1986), págs. 416-17.

24. NIP (1981), pág. 10-11.

25. Kaufman (1985), pág. 83; Stephens y Stephens (1986), pág. 79.

26. Mamalakis (1969), pág. 202.

Cualesquiera que fueran las razones, el hecho es que el gobierno de Manley tenía una gran necesidad de fondos para poder afrontar la expansión de los servicios sociales.

Durante la era del PNP (1972-1980), el gasto y la actividad gubernamental se incrementaron velozmente. El patrimonio estatal y cooperativo aumentó desde un 2 a un 20% del PIB (27), y entre 1970 y 1977 el consumo del gobierno creció del 12 al 22% del PIB (28). Después de la caída de Manley en 1980, el gasto fiscal continúa siendo relativamente elevado y el consumo del gobierno alcanza en promedio el 20% del PIB (29). El gasto fiscal continúa siendo financiado con ingresos tributarios; de hecho, como el gobierno de Seaga quería ir muy lejos en su meta de balancear el presupuesto, las tasas de impuestos han aumentado. La participación activa del Estado no parece haber disminuido desde 1980. Carl Stone hace notar que:

...el empleo masivo de personal, en forma temporal o en proyectos especiales a comienzos de la década de los ochenta que después ha permanecido en sus puestos, ha expandido la empleomanía de ministerios como el de Agricultura a un tamaño estimado en 10.000 empleados (30).

Con todo, la evidencia presentada anteriormente parece respaldar la sugerencia ya planteada; esto es, que el aparente favoritismo a ciertos sectores (tales como la industria manufacturera) no implica que el objetivo sea el favorecer a esos sectores en sí, sino más bien incrementar el excedente captable. La teoría de Mamalakis parece respaldar una dimensión de lo que realmente ha ocurrido, pero ignora el hecho real, es decir, que el principal objetivo es aumentar los ingresos tributarios.

Partiendo del plausible supuesto de que la estructura de los impuestos directos no varía sectorialmente, el gobierno dispone de una variedad de instrumentos para discriminar entre los diferentes sectores. Estos incluyen, entre otros, impuestos indirectos, subsidios, tasas de cambio y manipulación de precios relativos. En Jamaica es evidente que el sector industrial ha tenido durante años un trato preferencial. Además de la evidencia ya presentada de la sustitución de importaciones, la tasa de cambio ha estado sobrevaluada con lo que las importaciones han sido artificialmente más baratas, incrementándose la rentabilidad de la minería y la industria (en los sectores que utilizan insumos importados). La Corporación de Desarrollo Industrial ha facilitado el establecimiento de nuevas industrias; parte de los ingresos

27. Stephens y Stephens (1986), pág. 282.

28. Stone (1986), pág. 177, Cuadro No. 2.

29. Comparando datos de 1976-79 con datos para 1980-83. Las cifras provienen de NIP (1984), págs. 4-5, 10-11.

30. Stone (1986), pág. 117.

provenientes del impuesto a la bauxita ha sido destinada a la creación de un Fondo Financiero de Desarrollo, orientado a la promoción de créditos blandos para nuevas industrias manufactureras, etc. (31).

Estos hechos muestran claramente que el sector manufacturero ha sido priorizado por el Estado en Jamaica. No obstante, el material presentado en el Cuadro No. 4 nos provee de evidencias que plantean dudas al respecto. El sector manufacturero es —además del minero— la actividad de la que se capta la proporción más elevada de excedente. En el Cuadro No. 6 se presentan otras evidencias que confirman la conclusión presentada.

Cuadro No. 6

Distribución del excedente por trabajador
(Promedios industriales y para el total
de la economía en J\$ de 1975, promedios anuales)

	Salarios "Excesivos"	Utilidades	Tributación Neta	Excedente Total
1970/74				
Industria	3.580,7	2.633,9	2.428,8	8.643,4
Total	3.247,6	2.454,6	654,5	6.365,7
1975/79				
Industria	4.932,7	1.952,9	3.785,4	10.671,0
Total	3.247,7	2.324,7	614,6	6.187,0
1980/84				
Industria	3.677,8	2.248,2	2.943,1	8.869,1
Total	2.995,5	2.259,3	658,6	5.913,4

Fuentes: Las mismas del Cuadro No. 3.

Del cuadro se desprende que la industria genera un mayor excedente por trabajador que el promedio de la economía. Pero mientras los impuestos de la economía en su conjunto son casi el 10% del excedente total, el valor correspondiente a la industria es de alrededor del 32%.

Del material presentado en los cuadros 4 y 5, se pueden extraer las siguientes observaciones con relación a las hipótesis previamente mencionadas. 1) La menor participación en las utilidades, ocurre en las industrias productoras de cuasi-bienes de capital. 2) La menor participación relativa de los asalariados en el excedente, ocurre en los sectores productores de bienes de consumo. 3) La participación relativa

31. Para este punto, véase Hughes (1984).

de los impuestos tuvo su más rápido crecimiento durante el primer subperíodo en la industria de cuasi-bienes de capital; esto se debió casi por entero al impuesto a la bauxita. Al hacerse notorios los impactos negativos de este impuesto en la producción de bauxita, los ingresos tributarios de este sector experimentaron alguna disminución durante los últimos dos subperíodos. 4) A través de todo el período, se incrementó la proporción de los impuestos sobre el excedente en el sector productor de bienes de consumo; así, mientras menos de un quinto del excedente fue captado por la tributación indirecta en 1970/74, en la década siguiente sólo tres cuartas partes fueron compartidas por los empresarios y trabajadores de este sector. Al retener los agentes privados agrícolas casi la totalidad del excedente, ha sido —como lo demuestra el Cuadro No. 6 —el sector industrial el que ha sufrido los incrementos tributarios.

El material presentado en este trabajo presenta un desarrollo que consta de tres fases:

Fase I: El gobierno favorece a los sectores productores de bienes de consumo, en general, y a la industria, en particular. Los medios utilizados son los convencionales en la sustitución de importaciones: manipulación de las tasas de cambio, subsidios, etc. El financiamiento de este desarrollo priorizado provino de la excesiva tributación del sector exportador —especialmente bauxita y alúmina.

Fase II: El gobierno aumenta la tributación al sector productor de bienes de consumo. Expresado en dólares por trabajador, esto es más notorio en la industria, pero en la agricultura, un subsidio neto de J\$16 por trabajador en 1970/74 se transforma una década más tarde en un impuesto neto de casi J\$ 16 por trabajador. En la segunda mitad del período, el énfasis tributario se desplaza de los sectores productores de cuasi-bienes de capital —que pasan a gozar de un relativo alivio— a los bienes de consumo. Una explicación plausible de esto sea quizás el hecho de que las posibilidades de incrementar los impuestos a los productores de cuasi-bienes de capital, virtualmente se agotaron debido a la disminución de su producción. Además, es posible que al estimular al sector productor de bienes de consumo, se haya tomado previamente en consideración los costos de captación tributaria del excedente.

Fase III: La mayor captación de ingresos tributarios proveniente de los sectores productores de bienes de consumo, es utilizada para financiar la expansión de los servicios, en especial, el sector gobierno. Las limitaciones de espacio nos impiden entrar aquí en mayores detalles sobre este punto (32). Como la mayor parte del incremento del sector servicios corresponde al gobierno, podría sugerirse que una importante razón detrás del aumento en la participación del gobierno,

32. Mamalakis (1971), sugiere, no obstante, que las mayores demandas de servicios en la creciente clase media pueden estimular la producción de servicios.

probablemente sea la falta de confianza en "las fuerzas del mercado" y la creencia de que el gobierno tiene mayor capacidad para lograr una eficiente asignación de recursos.

6. Observaciones finales

Se ha sugerido en este trabajo que los cambios en la distribución sectorial y funcional del excedente reflejan las aspiraciones del gobierno. Se ha señalado, especialmente, la irracional lealtad a las políticas de sustitución de importaciones, para lo que se admiten como explicaciones lógicas: 1) que el gobierno tiene poca confianza en "las fuerzas del mercado", 2) que el gobierno tiene una autoevaluación muy positiva de sus habilidades para reasignar eficientemente los recursos en la economía, y 3) que los costos de captación del excedente son relativamente bajos en el sector manufacturero.

La declaraciones oficiales son una cosa, la *realpolitik* es otra. Aún cuando no sorprenda que el gobierno de Manley intentara incrementar la participación del Estado en la economía y expandir las empresas estatales, resulta una sorpresa el descubrir que el gobierno "conservador" de Seaga mantenga las políticas proteccionistas y de altos impuestos de los setenta. Los objetivos expresados del gobierno de Seaga incluían, entre otros, una mayor confianza en los mecanismos del mercado y aunque "la intervención del Estado en la economía no sería reducida a los niveles pre-1972, ... existía un compromiso explícito... de investigar la desestatización de empresas que no fueran de servicios básicos" (33). El material presentado en este trabajo sugiere que la participación del Estado en la economía de Jamaica, no ha sido reducida con posterioridad a 1980.

33. Stephens y Stephens (1986), pág. 282.

Bibliografía

- AAS (1971), *Annual Abstract of Statistics 1971*, Department of Statistics, Kingston.
- Ayub, M.A. (1981), *Made in Jamaica. The Development of the Manufacturing Sector*, John Hopkins, Baltimore.
- Baran, P.A. (1957), *The Political Economy of Growth*, Monthly Review, New York.
- Bhagwati, J.N. (1982) "Directly-Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, Vol. 90.
- Bhagwati, J.N., Brecher, R.A. and Srinivasan, T.N. (1984), "DUP Activities and Economic Theory", in Colander, D.C. (Editor), *Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking DUP Activities*, Ballinger, Cambridge, Massachusetts.
- Danielson, A. (1987), *The Concept of "Surplus" in the Doctrine of Development*, Mimeografiado, Department of Economics, Lund.
- Danielson, A. (1988), *The Economic Surplus: Formation, Distribution and Role in Economic Growth*, Mimeografiado, Department of Economics, Lund.
- Gafar, J. and Napier, W.J. (1978), *Trends and Patterns of Commonwealth Caribbean Trade, 1954-1970*, ISER, UWI, Kingston.
- Harris, J.R. and Todaro, M. (1970), "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review*, Vol. 60.
- Hughes, W. (1984), "Mineral Taxation and Economic Development: The Use of Jamaica's Production Levy Earnings, 1974-83", *The JBI Journal*, Vol. 3 (1) (número especial).
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics, Yearbook 1986*. IMF, Washington D.C.
- Jefferson, O. (1972), *The Post-War Economic Development of Jamaica*. ISER, UWI, Kingston.
- Kaufman, M. (1985), *Jamaica under Manley. Dilemmas of Socialism and Democracy*. Zed Press, London.
- Krueger, A.O. (1974), "The Political Economy of Rent-Seeking Societies", *American Economic Review*, Vol. 69.
- Lewis, W.A. (1954), "Economic Development with unlimited supply of Labour", *Manchester School*, Vol. 22.
- Mamalakis, M. (1969), "The Theory of Sectoral Clashes", *Latin American Research Review*, Vol. 4.

- Mamalakis, M. (1971), "The Theory of Sectoral Clashes and Coalitions Revisited", *Latin American Research Review*, Vol. 6.
- NIP (1981), *National Income and Product, 1981*, The Statistical Institute, Kingston.
- NIP (1984), *National Income and Product, 1984*, The Statistical Institute, Kingston.
- Pearson, H.W. (1957), "The Economy Has No Surplus", in Polanyi, K., Arensberg, C.M. and Pearson, H.W. (Editors), *Trade and Markets in Early Empires*, The Free Press, New York.
- RLF (1981), *Report on Labour Force, 1980*, The Statistical Institute, Kingston.
- RFL (1984), *Report on Labour Force, 1984*, The Statistical Institute, Kingston.
- Schumpeter, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press.
- Stephens, E.H. and Stephens, J.D. (1986), *Democratic Socialism in Jamaica. The Political Movement and Social Transformation in Dependent Capitalism*, Macmillan, London.
- Stone, C. (1986), "Democracy and the State: The Case of Jamaica", in Davies, O. (Editor), *The State in the Caribbean Society*, Monograph No. 2, Department of Economics, UWI, Kingston.

Capítulo VI

La política fiscal de El Salvador (1984-1987). FloreCIMIENTO y ruina del PDC*

*Geske Dijkstra
Miguel Antonio Chorro*

Introducción

En las elecciones de marzo de 1988 el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) obtuvo una victoria contundente, ganando 31 de los 60 diputados en la Asamblea Legislativa, y 178 de los 262 alcaldes. Esta victoria de la ultraderecha en El Salvador no se debe tomar como indicadora de una derechización de la población salvadoreña. Primero, porque ARENA en su campaña electoral mantuvo una línea política moderada e, incluso, a veces progresista. Y segundo, porque existe otra explicación más probable para este resultado electoral: que se dio un "voto de castigo" al Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Cuando José Napoleón Duarte fue candidato para la presidencia en 1984, hizo dos grandes promesas al electorado. Una fue que conseguiría la paz a través de un diálogo con el FMLN-FDR. La segunda, que lograría más justicia social en el país, siguiendo y ampliando el proceso de reformas que, por limitado que fuese, había comenzado en 1980.

Duarte no cumplió estas promesas. Después de cuatro años de gobierno, la guerra continúa. La administración de Duarte tampoco llevó más justicia social al país. El objetivo de este trabajo es comprobar esta última afirmación, a través del análisis de un instrumento de la política económica: la política fiscal (1). Este instrumento puede ser un buen

* La versión preliminar fue comentada por Oscar Torres de la Universidad de Costa Rica.

1. Se presentan los primeros resultados de un proyecto de investigación que se está llevando a cabo en el INVE.

indicador de la política económica en general, porque se supone que en la ejecución de la política fiscal el gobierno tiene mucho poder de decisión. Además, para un régimen político que pretenda beneficiar a las mayorías populares, la política fiscal se vuelve un imperativo de gran dimensión debido a la incidencia que tiene en la distribución del ingreso.

En lo que sigue, analizamos la política de egresos, la política tributaria y la política de financiamiento del déficit del gobierno de Duarte. Pero, no se trata solo de investigar si la política fiscal estuvo dirigida hacia la consecución de más equidad económica y social, sino también de analizar las causas que lo estimularon o lo impidieron. Para ello, comenzamos con una breve descripción de los antecedentes políticos y económicos del gobierno del PDC y de las fuerzas vigentes alrededor de este partido.

1. El contexto

Duarte llegó al poder después de un período de turbulencia económica y política. En octubre de 1979 se dio un golpe de Estado que, por un momento, pareció el inicio de un proceso que pondría fin a las enormes desigualdades existentes en el país. Sin embargo, las reformas proclamadas no cambiaron realmente la estructura injusta, y las subsecuentes juntas de gobierno no pudieron evitar que la Fuerza Armada ocasionara la muerte de alrededor de 40.000 salvadoreños entre 1979 y 1983. Al mismo tiempo, la oposición militar, el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), ganó fuerza. A pesar de los montos de la ayuda militar, cada año más grandes, la Fuerza Armada no pudo obtener la victoria militar frente al FMLN.

En lo económico, el país sufrió una gran caída del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1979-1982, que las leves mejorías en los años siguientes no pudieron compensar (Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

Crecimiento del PIB y crecimiento del PIB
por habitante en %

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Crec. PIB	-1,8	-9,0	-8,4	-5,7	0,6	2,3	1,8	0,9	2,0
Crec. PIB por hab.	-4,6	-11,6	-11,0	-6,5	-0,3	1,3	0,5	-0,8	0,4

Fuente: CEPAL (1986), *Estudio Económico de América Latina, 1985: El Salvador*, México; CEPAL (1987), *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana*, México.

Sin embargo, estas relativas mejorías económicas, y la victoria de Duarte en las elecciones presidenciales de 1984, dieron lugar a un clima de optimismo, por lo menos dentro del PDC. Fidel Chávez Mena, ministro de Planificación entre 1984 y 1987 y candidato para la presidencia de la República del PDC en las elecciones de 1989, escribió en enero de 1985:

La nueva estabilidad/legitimidad política... ha producido impactos positivos en la economía nacional, pero estos impactos, a diferencia de las mejorías relativas de los cinco años anteriores, hoy son impactos realmente esperanzadores (2).

Las esperanzas no solo se dirigían a lograr un crecimiento económico, sino también a realizar una mejor distribución del ingreso. El Plan Quinquenal 1985-1989 del mismo Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), que se llamó *Un Sendero hacia la Paz*, dice por ejemplo: "El progreso económico se evalúa por el bienestar social que genera, y no por la simple cuantificación de lo producido" (3).

Un análisis hecho con más distancia lleva a otras conclusiones sobre lo que se podía esperar del gobierno de José Napoleón Duarte. Primero, hay que reconocer que Duarte era muy dependiente del gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.) (4). Solo la intervención de los EE.UU., invirtiendo masivamente en la infraestructura, le permitió ganar las elecciones de 1984. El triunfo del PDC interesaba, porque daría una imagen democrática y moderada a un gobierno cuya primera prioridad es la guerra. Por ello, las políticas de Duarte debían responder a los intereses de los EE.UU. Desde 1979 (revolución en Nicaragua) la principal prioridad del gobierno de los EE.UU. para la región ha sido evitar una victoria del FMLN en El Salvador. Esto le condujo a incrementar la ayuda bilateral al gobierno de El Salvador: de US\$9,5 millones en 1979 subió hasta US\$364,9 millones en 1984 y a US\$607,9 millones en 1987.

En lo económico, el interés del gobierno de los EE.UU. es buscar alianzas a largo plazo con la empresa privada de El Salvador. En particular, Washington quiere fomentar una burguesía moderna, una "derecha civilizada". Para lograrlo, la política económica debe estar dirigida a fomentar las exportaciones, en particular al mercado estadounidense (conforme a la "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" y al "Informe Kissinger"). Para el desarrollo teórico de este modelo económico y su aplicación en El Salvador, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), por ejemplo, estableció y sigue financiando la "Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social" (FUSADES).

2. Chávez Mena 1985, pág. 353.

3. MIPLAN, 1985, pág. 123.

4. NACLA 1986.

Entonces, la contradicción del gobierno de Duarte fue que la única manera de mantenerse en el poder a pesar de las manipulaciones de la derecha, era con el apoyo de los EE.UU.; pero, para conservar este apoyo tenía que seguir las políticas dictadas por Washington, lo que implicaba beneficiar a la gran empresa privada, aun cuando disminuyeran las posibilidades de cumplir el propio programa del PDC.

Internamente, Duarte dependía de la Fuerza Armada, ya que es ésta la que directamente lleva a cabo la guerra, que es el primer objetivo de su patrocinador: el gobierno de los EE.UU. La Fuerza Armada no quiso que Duarte hiciera ninguna concesión real al FMLN. Al mismo tiempo, la burguesía tradicional de El Salvador, aunque perdió poder político en las elecciones de 1984, y también algún poder económico como resultado de las reformas de 1980, no se resignó a esta situación. Empezó a reformarse para el futuro, buscando retomar el poder político y dispuesta a aceptar solo la primera fase de la reforma agraria (la repartición de tierras de más de 500 hectáreas). La segunda fase, y las demás reformas —la nacionalización de la banca y del comercio exterior—, las rechazarían fuertemente argumentando que le quitaron el control de “su” excedente. Esta burguesía no estaba dispuesta a tolerar que el proceso reformista avanzara (5).

Dado que Duarte no entró en un diálogo real con los insurgentes, el FMLN siguió luchando. Ello complicó más las cosas para el PDC, pues al continuar la guerra, Duarte no pudo dedicarse a generar más justicia social.

Es interesante que ya en enero de 1986, NACLA pronosticó el probable resultado del gobierno de Duarte. Con la ayuda estadounidense podría evitar la victoria militar del FMLN y un colapso económico que pudiera llevar a una insurrección masiva. Pero, si solo lograra estos dos resultados, podría satisfacer a la administración Reagan, pero no al pueblo salvadoreño. Así pues, probablemente tendría que entregar la “imagen de poder” a una “coalición de partidos derechistas” en 1989 (6).

2. La política presupuestaria

El análisis de la política presupuestaria reviste gran significado por cuanto las asignaciones del gasto público en programas de desarrollo social, en transferencias, en inversión pública, en la generación de servicios públicos y en el consumo público de las escuelas y hospitales, son unas de las principales concreciones de la institucionalidad con que el Estado puede asumir la política económica en favor de las mayorías populares.

Históricamente el manejo del presupuesto nacional se ha dado en un contexto de desequilibrio fiscal pero, a partir de 1980, estos déficits

5. Torres 1984.

6. NACLA 1986, pág. 39.

alcanzaron grandes dimensiones. Es aquí donde la política presupuestaria adquiere generalmente la misión de sanear o estabilizar las finanzas públicas, pero, al asumir esta tarea, incurre en la desestabilización social, ya que el Estado opta preferentemente por una política de austeridad en los programas de beneficencia social (tales como salud, educación y subsidios).

En El Salvador, la situación se torna mucho más dramática ya que las medidas correctivas se hacen en una economía de guerra de contrainsurgencia. Esto implica orientar esos recursos hacia el sostenimiento de la vía militar, que garantice el *status* de los grupos dominantes. Esta lógica de "racionalidad" del gasto público se ha mantenido y profundizado en los últimos años.

Los gastos presupuestarios para el Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, en épocas de relativa estabilidad político-social (1977) representaban el 7,5% del presupuesto general; para 1983, esos gastos llegaron al 21,4%. En los años 1984-1987, el promedio fue de 26,6%, es decir, que esos gastos devoraron más de la cuarta parte del presupuesto nacional (Véase Cuadro No. 2). En cambio, las asignaciones para los Ministerios de Educación y Salud Pública disminuyeron mucho a partir de 1977. Durante el período en estudio continuaron esta caída, aunque hay diferencias de año a año.

Cuadro No. 2
Estructura Institucional del Gasto Gubernamental, en %

	1977	1983	1984	1985	1986	1987	Pro- medio 84-87
Defensa y Segur. Púb.	7,5	21,4	24,2	30,7	25,7	25,9	26,6
Admón. Deuda Pública	3,8	14,6	26,6	13,3	19,8	17,8	19,4
Educación	22,4	17,8	13,7	17,9	13,2	14,5	14,8
Obras Públicas	16,9	11,2	7,3	8,0	7,0	8,3	7,7
Salud Pública	10,2	9,2	7,0	7,5	6,2	8,3	7,3
Agricult. y Ganad.	8,4	8,6	6,7	6,7	9,7	5,1	7,1
Transf. Generales	2,6	2,6	2,4	2,9	2,0	7,3	3,7
Otros	28,2	14,6	12,1	13,0	16,4	12,8	13,6
Total	100,0						

Fuente: MIPLAN, *Programa Económico de 1988*, San Salvador, febrero de 1988.

Este análisis presupuestario también puede hacerse mediante la estructura sectorial de los gastos del gobierno. En el Cuadro No. 3 aparecen seis sectores de distribución del gasto público. Los gastos en "Desarrollo Social" son aquellos que incluyen las atenciones de educación, salud,

vivienda, trabajo, previsión social y otras de índole social. Estos gastos comenzaron a disminuir a partir de 1984 (inicio del gobierno de Duarte), de tal forma que su respectiva composición porcentual para 1987 fue inferior a la de 1983.

Cuadro No. 3
Estructura sectorial de los gastos del Gobierno,
1983-1987

Sector	1983	1984	1985	1986	1987
Desarr. de Recursos Naturales	1,9%	1,3%	1,3%	1,0%	0,8%
Desarrollo Social	32,6%	26,0%	29,3	23,3%	27,1%
Desarr. de la Infraestructura	10,8%	7,8%	9,3%	8,1%	9,6%
Acueductos y Alcantarillados	,0%	0,1%	,0%	,0%	0,2%
Desarr. Urbano y Comunal	3,5%	2,7%	2,4%	2,2%	3,1%
Otros	7,2%	5,0%	6,9%	5,9%	6,4%
Desarr. de la Producción	7,9%	8,6%	6,6%	9,9%	8,1%
Servicios Econ. y Financieros	19,7%	29,4%	18,1%	28,2%	20,7%
Servicio de la Deuda Pública	15,2%	26,1%	13,3%	19,8%	16,7%
Otros	4,5%	3,3%	4,9%	8,4%	3,9%
Admón. y Servicios Generales	27,1%	26,9%	35,3%	29,5%	33,7%
Gobern., Policía y Justicia	9,5%	7,3%	9,6%	6,9%	8,3%
Defensa Nacional	14,9%	17,0%	23,0%	18,7%	22,0%
Otros	2,8%	2,6%	2,7%	3,9%	3,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, *Informe Complementario Constitucional, 1986;* para 1987: Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, tenemos el alto nivel de los gastos para el "Servicio de la Deuda Pública", "Defensa Nacional" y "Gobernación, Policía y Justicia" (que tienen un fuerte componente en programas cívicos de contrainsurgencia). Véase en el mismo Cuadro No. 3 el crecimiento que experimentó la "Defensa Nacional" a partir de 1984.

Aunque los datos presentados solo indican la orientación global de los gastos del gobierno, parece razonable concluir que esta reestructuración presupuestaria ha tenido graves incidencias, principalmente para los grupos mayoritarios de la población con bajos ingresos. Por ejemplo, en la educación básica que brinda el Estado hay un nivel de deserción escolar

del 88% (particularmente en el área rural), cuyas causas principales son, aparte de la guerra, la salud y las condiciones económicas. Del total de la población desplazada, el 79,3% de la población en edad escolar no recibe educación (7). Con respecto a las atenciones de salud, tenemos una tasa de mortalidad infantil de 3,5% (8).

Se requiere todavía un estudio con mayor detalle de la distribución de los egresos gubernamentales. Sin embargo, es claro que la política presupuestaria en los años 1984-1987 mostró una dinámica de “estira-encoge” en desatenciones sociales —atenciones belicistas. Esta pareciera ser la racionalidad del destino del gasto presupuestario que practicó el PDC “hacia la justicia social en un régimen de auténtica democracia” (9). Luego, a pesar de que las desatenciones sociales fueron uno de los factores que originaron la guerra civil, pareciera que el Estado hace muy poco para tratar de darles satisfacción.

3. La política de ingresos

3.1. La estructura tributaria existente

En comparación con otros países de la región, los ingresos tributarios del gobierno salvadoreño no constituyen una gran porción del Producto Interno Bruto (PIB). Esta porción subió de 11,1% en 1980 a 12,8% en 1986. Aún dentro de la región centroamericana, que históricamente tiene niveles de presión tributaria muy bajos, la presión tributaria de El Salvador en 1986 fue más baja que la de Nicaragua (27,6%), Panamá (15,1% en 1985), Costa Rica (14,1%) y Honduras (13,4%), sobrepasando solo a la de Guatemala (7,1% (10)).

La estructura tributaria muestra un gran peso de los impuestos indirectos, generalmente considerados como fuentes “regresivas” en comparación con los impuestos directos. Para los años 1982-1987 variaron entre 71,7 y 79,6% del total (Cuadro No. 4). Aún cuando restamos de este monto los impuestos sobre la exportación, que en su efecto son más bien impuestos directos, la participación de las fuentes regresivas sigue siendo alta (Véase el penúltimo renglón en el Cuadro No. 4).

El gobierno de Duarte no pareciera haber cambiado esta estructura. Las variaciones que existen en estas cifras, particularmente las diferencias entre 1985, 1986 y 1987, se debieron al auge del precio del café en 1986, y la subsecuente caída en 1987. En el gráfico No. 1, que muestra los montos recaudados absolutos, se puede ver que los impuestos indirectos, excluyendo los impuestos a la exportación, tuvieron un crecimiento normal desde 1984 hasta 1987.

7. Miranda 1987.

8. Ministerio de Salud 1986.

9. Este es el *slogan* que usa el PDC en todos sus pronunciamientos públicos.

10. Consejo Monetario Centroamericano 1987.

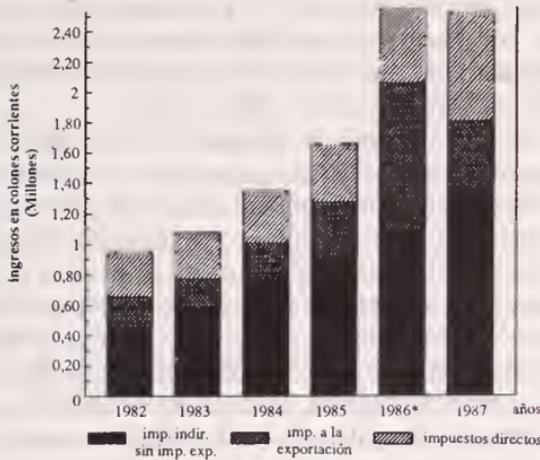
Cuadro No. 4
Estructura de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central, 1982-1987

	1982	1983	1984	1985	1986*	1986**	1987
Impuestos Directos	30,9%	28,3%	25,3%	23,2%	23,9%	20,4%	28,2%
Sobre la renta	23,6%	21,7%	19,8%	17,9%	16,0%	16,8%	22,3%
Sobre el Patrimonio y propiedades	7,3%	6,6%	5,5%	5,2%	3,4%	3,6%	6,0%
De defensa de la Soberanía Nacional					4,5%		
Impuestos Indirectos	69,1%	71,7%	74,7%	76,8%	76,1%	79,6%	71,7%
Sobre el Comercio Exterior	29,3%	25,8%	27,6%	32,1%	43,2%	45,3%	27,9%
Importación	8,3%	8,3%	9,3%	10,3%	7,6%	7,9%	10,3%
Exportación	21,0%	17,5%	18,3%	21,9%	35,7%	37,4%	17,6%
Café	20,6%	16,8%	17,7%	21,5%	35,3%	37,0%	17,2%
Sobre el Consumo de Productos y Servicios	22,9%	21,3%	18,7%	17,6%	11,8%	12,3%	15,2%
Productos	20,4%	19,0%	16,6%	15,5%	10,3%	10,8%	13,2%
Servicios	2,5%	2,3%	2,1%	2,1%	1,4%	1,5%	2,0%
Sobre Actividades Productivas y Comerciales, Actos Jurídicos y Transacciones	16,8%	24,4%	28,4%	27,0%	21,0%	22,0%	28,6%
Actividades Productivas y Comerciales	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,3%	0,3%
Actos Jurídicos y Transacciones	16,3%	23,9%	27,9%	26,6%	20,7%	21,7%	28,3%
Timbres Fiscales	15,6%	23,3%	27,4%	26,1%	20,4%	21,3%	28,3%
Otros impuestos indirectos	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Impuestos Indirectos, excl.							
Impuestos sobre exportación	48,1%	54,2%	56,4%	55,0%	40,4%	42,3%	54,2%
Ingresos Tributarios	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Incluye Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional ** No incluye Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional.
Fuente: Para 1982-1986: Ministerio de Hacienda, *Informe Complementario Constitucional, 1986*; Para 1987: Ministerio de Hacienda.

Gráfico No. 1

Ingresos Tributarios del Gobierno Central



* No incluye Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional.

Fuente: Para 1982-1986: Ministerio de Hacienda, *Informe Complementario Constitucional 1986*; para 1987: Ministerio de Hacienda.

Como es de esperar en un país pequeño y subdesarrollado como El Salvador, los impuestos a la exportación del café son muy importantes dentro de la estructura tributaria. Por otro lado, la parte de los "impuestos al consumo de productos y servicios" es relativamente baja, por ejemplo, 18,7% en 1984. El papel de este impuesto pareciera ser sustituido por los "impuestos sobre actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transacciones", en particular los "timbres fiscales". Este impuesto es también un impuesto trasladado, y además es acumulativo: el famoso efecto "cascada". Durante los años anteriores al gobierno de Duarte, los impuestos de timbres vinieron a ser una manera fácil de aumentar los ingresos tributarios: mientras en 1980 los timbres fiscales representaron el 7% de los ingresos tributarios, en 1984 aumentaron al 27,4% (11).

Los impuestos directos, y los impuestos a la importación, son relativamente bajos. Una causa de lo primero es que las personas con mayores ingresos tienen varias maneras para evadir el monto a pagar, o parte del mismo. Por ejemplo, se registran como persona jurídica, por cuanto la tasa marginal máxima que recae sobre la renta de las empresas es solo el 30%, mientras para las personas naturales es del 60% (12).

Más importante, probablemente, es la generalización de exenciones y franquicias en el ámbito de los impuestos directos y los impuestos a la importación. Según un estudio detallado del sistema tributario de 1985, las

11. Alvarado 1987.

12. Prueba de ello es que, a pesar de la alta tasa de inflación que hubo entre 1979 y 1984, el número de personas naturales que declaró ingresos de más de ₡100.000 al año bajó. Al mismo tiempo, subió el número de empresas que declaró rentas superiores a ese límite (Alvarado 1988, 263 y 267).

leyes genéricas de los diversos impuestos se aplican en las situaciones especiales, más que en lo general (13). Exentas de pagar impuestos sobre la renta están, por ejemplo, casi todas las empresas en los sectores de industria, construcción, banca y seguros, lo que hace perder una capacidad de base tributaria de alrededor del 20% del PIB.

Aún sin saber exactamente quiénes son los que aprovechan las exenciones y franquicias, se puede afirmar que éstas causan distorsiones graves (14). Primero, afectan la equidad del sistema tributario: ya no pagan mayor contribución los que tienen mayores ingresos. Segundo, afectan la eficiencia del sistema tributario al no tener las mismas condiciones para diferentes empresas y diferentes factores de producción. Particularmente serio es que todas las franquicias y exenciones, sin excepción, discriminan contra la mano de obra en favor del capital, al reducir el precio del capital en relación al precio de aquélla. Distorsionan también la competencia dentro de la clase empresarial, en la medida que favorecen a las empresas ya existentes y estimulan una estructura económica paralela de pequeños empresarios, sin que ellos tengan oportunidades de crecer. Tercero, las franquicias y exenciones reducen la base tributaria al incentivar la formación de "holdings", los cuales están exentos de impuestos a la renta o a las importaciones.

El estudio concluye que en El Salvador la mayor carga tributaria recae sobre los productores de café y el sector asalariado. "Esta situación contrasta con el precario nivel y carga tributaria relativa que tiene el resto de la economía (industria, construcción, comercio, turismo, banca)..." (15).

Concluyendo, podemos afirmar que el sistema tributario no solo está dominado por las fuentes regresivas, sino que también lo progresivo que existe en las leyes de impuestos directos se neutraliza por la abundancia de exenciones y franquicias. La clase empresarial, en general, paga pocos impuestos, es decir, menos que lo que le correspondería. La única excepción son los cafetaleros.

3.2. Las medidas del gobierno de Duarte

Es interesante ver cómo el gobierno del presidente Duarte reformó el sistema tributario. Hubo tres grupos de cambios. El primero fue un conjunto de medidas tributarias anunciadas dentro del "Programa Económico de Reactivación y Estabilización" (PERE). Este "primer paquetazo" incluyó también otras medidas de política económica, como una devaluación e incrementos salariales que solo muy parcialmente compensaron la inflación que hubo en el período de congelación de los salarios. El segundo cambio fue el resultado de la "Ley de Fomento a las Exportaciones",

13. Méndez y Severin 1985.

14. *Ibid.*, págs. 156-159.

15. *Ibid.*, pág. 12.

aprobada en marzo de 1986. El tercer cambio fue un paquete de medidas y reformas tributarias, aprobado en diciembre de 1986 y reformado en parte en marzo de 1987, llamado el "segundo paquetazo".

El conjunto de medidas tributarias anunciado dentro del PERE en enero de 1986, contuvo algunas que representan la "receta tradicional" para aumentar los ingresos tributarios: un "Impuesto de Emergencia a las Exportaciones de Café", que quiso aprovechar los buenos precios vigentes durante ese año, y un aumento de los impuestos de los timbres fiscales. Dentro de éstos se estableció una excepción para los pagos de medicinas y alimentos.

El primer paquetazo incluyó también algunas de las sugerencias hechas por el estudio de Méndez y Severin arriba citado, sin retomar la recomendación principal, que fue terminar con las franquicias y exenciones. En este orden se puede mencionar la introducción del pago anticipado del impuesto a la renta para las Sociedades, y la suspensión de las exenciones para las "Instituciones Autónomas" del Estado. No fueron cambios muy grandes del sistema tributario. Otras medidas tomadas fueron la prohibición temporal de las importaciones de productos suntuarios, y el aumento de impuestos a las importaciones de otros bienes de consumo. A pesar de la excepción hecha en el impuesto de timbres, los impuestos indirectos siguieron creciendo en 1986, lo mismo si excluimos los impuestos al comercio exterior (Gráfico No. 1). Así pues, estas medidas no mejoraron la equidad del sistema tributario.

El objetivo de la Ley de Fomento de las Exportaciones fue incentivar las exportaciones no-tradicionales hacia mercados fuera de Centroamérica, es decir, todas las exportaciones menos las de café en oro, algodón, azúcar y carne. Con ello, se esperaba captar más divisas y generar más empleo e ingresos en el país. La ley básicamente consiste en conceder exenciones de los impuestos de la renta, del patrimonio y de las importaciones a todas las empresas que venden el 25% o más de su producción fuera del Mercado Común Centroamericano. No solo se aplica a empresas productoras, incluyendo las de maquila y ensamblaje, sino también a empresas comercializadoras.

Lejos de reducir las exenciones y franquicias, esta ley aumentó la cantidad de las mismas, lo que redujo la base tributaria, los ingresos del gobierno y afectó aún más la equidad y la eficiencia del sistema tributario.

El éxito de la ley, en términos de lograr un incremento de las exportaciones y del empleo, dependerá de las reacciones del sector privado. En particular dependerá de si llega o no la inversión extranjera que se espera. Pero, la inversión privada, nacional o extranjera, dependerá más de la estabilidad social y política que de los incentivos fiscales. Además, los incentivos de la ley están dirigidos a abaratar el costo del capital, no de la mano de obra. Por lo tanto, las inversiones que se realicen por efecto de esta ley probablemente no lleven a un aumento sustancial del empleo. Entonces, tanto el carácter de la Ley de Fomento de las Exportaciones, como las circunstancias imperantes en El Salvador, hacen

que esta ley solo dé más ventajas tributarias a la clase empresarial, sin que ello conduzca en el corto plazo a beneficios para las grandes mayorías.

El primer paquetazo no logró una estabilización, ya que los gastos del gobierno subieron como resultado de, entre otros factores, la devaluación, los incrementos salariales y la continuación de la guerra. Por eso, el gobierno propuso otro paquete de medidas tributarias en octubre de 1986. Este "segundo paquetazo" pretendía, en la retórica oficial, "avanzar un paso más en la búsqueda de justicia en nuestro país (16)". Según el mismo PDC, el objetivo era elevar la parte de la tributación total que estaban pagando los grandes propietarios.

Esta propuesta contenía, aparte de aumentos de los impuestos sobre pasajes aéreos y marítimos, sobre cervezas, gaseosas y licores, y sobre transferencias de propiedades, reformas de los impuestos directos. Se propusieron aumentos de las tasas de los impuestos a la renta y al patrimonio, y además un "Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional" ("impuesto de guerra"), que constituiría una sobretasa del gravamen al patrimonio. Esto proporcionaría ingresos adicionales por unos \$350 millones, de los cuales el 80% provendría de los tres últimos rubros. Con ello, se esperaba aumentar la contribución de los grandes propietarios de 14% hasta 19% (17). A través del impuesto de guerra se podría recaudar el 4,5% del total (Cuadro No. 4).

Este conjunto de propuestas fue rechazado de lleno por la burguesía. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), por ejemplo, lanzó campañas millonarias de publicidad, especialmente contra los impuestos al patrimonio y el "impuesto de guerra". Argumentó que la empresa privada no estaba en la capacidad de pagar estos impuestos, y recomendó que el gobierno eliminará sus "gastos innecesarios" para financiar la guerra. Al mismo tiempo, FUSADES publicó en diciembre de 1986 un "Estudio Crítico de la Política Fiscal", rechazando también fuertemente las reformas propuestas a los impuestos directos. Por otro lado, los sectores populares denunciaron el "segundo paquetazo" si bien por otras razones. Rechazaron, por ejemplo, una reforma del impuesto sobre la renta que implicaba la suspensión de las deducciones para gastos escolares, médicos y de seguros personales.

Aunque el PDC contaba con mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa, las presiones de la burguesía tuvieron cierto éxito. Respecto al impuesto sobre la renta, la tabla aprobada quedó exactamente igual a la anterior. El Cuadro No. 5 muestra una comparación entre la tabla anterior, la propuesta de octubre de 1986 y el impuesto aprobado en diciembre de ese año. Se puede ver que la propuesta implicaba un aumento considerable de la progresividad del sistema.

16. PDC, "La reforma tributaria, justicia para el pueblo", citado en Alvarado 1987, pág. 70.

17. Alvarado 1987, pág. 71.

Cuadro No. 5

**Impuesto sobre la renta de personas naturales:
comparación de tarifas marginales**

Renta imponible en colones	Tarifa anterior	Tarifa propuesta	Tarifa aprobada
12.000	3,6%	2,1%	3,6%
13.000	7,4%	5,0%	7,4%
15.000	8,8%	6,5%	8,8%
17.000	10,6%	9,6%	10,6%
19.000	11,6%	12,7%	11,6%
22.500	13,6%	16,7%	13,6%
27.500	15,3%	19,5%	15,3%
35.000	16,7%	23,7%	16,7%
45.000	19,4%	26,8%	19,4%
60.000	23,4%	31,8%	23,4%
80.000	28,3%	35,7%	28,3%
105.000	34,2%	40,9%	34,2%
135.000	39,8%	45,4%	39,8%
175.000	46,1%	51,2%	46,1%
225.000	50,5%	55,8%	50,5%
250.000	53,0%	58,4%	53,0%
300.000	60,0%	65,0%	60,0%

Fuente: Cálculos propios con base en FUSADES (1986) y el Diario Oficial, 22 de diciembre de 1986.

Se aprobaron sólo dos cambios en este impuesto, los cuales el gobierno presentó como realización de la justicia social. Uno fue que quienes ganan menos de ¢12.000 anuales, no pagan impuestos. Antes, desde 1978, este ingreso básico era de ¢8.500 anuales. Pero, desde 1978 los precios subieron en más de 300% y los salarios mínimos nominales entre 100 y 200% para diferentes sectores (18). Por lo tanto, este cambio de ninguna manera compensó la inflación que hubo entre estos años. El otro cambio fue que todos los contribuyentes que no ganan más de ¢50.000 anuales pueden deducir el monto de ¢500 del impuesto a pagar, como "crédito básico". Sin embargo, este no parece un monto muy grande.

Al comparar la tabla vigente con la propuesta en el impuesto al patrimonio (Cuadro No. 6), se puede ver que los aumentos propuestos eran grandes. Sin embargo, la tabla aprobada en diciembre redujo con mucho estos aumentos propuestos. Este Cuadro incluye en las columnas 3 y 4 el "impuesto de guerra".

A pesar de las considerables concesiones hechas por el PDC a la burguesía del país, ésta no quedó satisfecha. El 22 de enero de 1987 la

ANEP, la Cámara de Comercio e Industria y algunas otras organizaciones de la empresa privada, proclamaron un paro de actividades de un día en protesta contra la política económica del PDC en general, y en particular contra el paquete de impuestos aprobado en diciembre. El paro tuvo una cobertura de alrededor del 90% de las medianas y grandes empresas a nivel nacional (19).

Cuadro No. 6

Impuesto sobre el patrimonio: comparación de impuestos a recaudar para algunos niveles de capital, en colones

Capital Imponible	Tabla Anterior	Tabla Propuesta	Tabla Aprobada
50.000	50	0	0
100.000	150	500	0
200.000	475	1.500	475
300.000	825	3.000	1.025
500.000	2.025	7.000	2.785
700.000	3.625	13.000	5.465
1.000.000	6.625	22.000	11.315
2.000.000	19.120	62.000	36.315

Fuente: INVE, *El Salvador: Coyuntura Económica*, No. 10, enero de 1987.

Ante la amenaza del paro, el PDC convocó a la Asamblea Legislativa para una "Sesión de Emergencia" el 20 de enero, en la cual se decidió modificar el impuesto de guerra. Sin embargo, esto no le pareció suficiente a la empresa privada, que disponía de otros instrumentos para atacar este impuesto. Así, abogados de la ultraderecha hicieron demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Poco antes de que fallara la Corte, el gobierno anunció nuevos cambios en los impuestos ya aprobados (20). Se hizo una nueva concesión a la burguesía con respecto al cálculo del valor real del patrimonio. Se permitió excluir los bonos de la reforma agraria, viviendas, escuelas, hospitales y otras instituciones similares. Por otro lado, las críticas de los sectores populares por fin encontraron algún eco. Dentro del impuesto de la renta se reintrodujeron algunas de las deducciones abolidas en diciembre, a saber las cotizaciones para seguros sociales. Además, se permitió en los niveles de bajos ingresos deducciones para los hijos dependientes.

El 19 de febrero la corte Suprema de Justicia falló en favor de la burguesía, declarando "inconstitucional" el impuesto de guerra. El argumento principal fue que la guerra es una guerra entre salvadoreños, por lo

19. INVE 1987.

20. CUDI 1987a.

que no estaba en peligro la "Soberanía Nacional" (21). Como consecuencia del fallo, el gobierno tuvo que reembolsar los ingresos ya recibidos a los respectivos contribuyentes.

Este enfrentamiento del gobierno de Duarte con la empresa privada mostró que ésta no está dispuesta a pagar los costos de la guerra. Y eso que esta guerra de contrainsurgencia, ciertamente no defiende la "Soberanía Nacional", sino principalmente los intereses de la misma empresa privada.

Resumiendo, las medidas tributarias del gobierno de Duarte casi no cambiaron la estructura regresiva del sistema de recaudación. La "Ley de Fomento de las Exportaciones" solo aumentó la cantidad de franquicias y exenciones, que en general no promueven la equidad del sistema tributario. Por otro lado, el gobierno propuso medidas que elevaran la parte con que contribuyen los grandes propietarios a los ingresos del gobierno. Pero esto provocó presiones tan fuertes de parte de ellos, que el gobierno no quiso, y en parte no pudo, introducir sus propuestas. El resultado final de los dos "paquetazos" de Duarte fue un aumento ligero, y mucho menos de lo planificado, de los impuestos directos en 1986 y 1987 (véase de nuevo el Cuadro No. 4 y el Gráfico No. 1).

4. La política de financiamiento del déficit

Los empresarios se quejaban que el elevado nivel de los gastos estatales les estaba distrayendo recursos, y que esto se agravaba por el alto nivel del déficit fiscal que generaba presiones sobre la demanda agregada y era la fuente inicial de la inflación (22). En primer lugar, es claro que, en general, la inflación es más problemática para los trabajadores que para los empresarios, ya que estos están en capacidad de aumentar los precios. En segundo lugar, podemos decir que a pesar de los altos y crecientes gastos de la guerra, los gastos del gobierno no lo son tanto en comparación con otros países, ni tampoco han crecido mucho en relación al PIB de los últimos años (Cuadro No. 7).

Cuadro No. 7
Gastos del Gobierno como % del PIB, 1980-1986

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
19,7	21,0	21,2	19,7	18,8	18,2	20,7

Fuente: CEPAL (1986), *Estudio Económico de América Latina, 1985: El Salvador, México*, y CEPAL (1987), *Estudio Económico de América Latina, 1986: El Salvador, México*.

21. CUDI 1987b.

22 Por ejemplo, en FUSADES 1986, pág. 6

Escierto que el déficit fiscal ha sido alto, aunque bajó algo desde 1983 (Cuadro No. 8). La manera en que se financió el déficit fiscal nos puede indicar si éste ha distraído recursos del sector privado y/o si ha generado presiones inflacionarias. El Cuadro No. 8 muestra que a partir de 1983, la mayor parte del déficit fiscal fue financiado externamente. Este financiamiento principalmente provino del gobierno de los Estados Unidos. Para casi todos los años, la mayor parte del financiamiento externo fue en forma de donaciones, provenientes de la AID. Además de eso, hay que tomar en cuenta que de 1985 en adelante se canalizó de manera distinta una parte de la ayuda bilateral. La AID financió también gastos gubernamentales específicos, particularmente para impulsar directamente la actividad privada, de modo que estas donaciones y préstamos no aparecen en las cuentas de financiamiento del déficit (23).

Cuadro No. 8
Operaciones Consolidadas del Gobierno Central, 1982-1987
(en millones de colones y en %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Acu- mulado 84-87
1 Déficit Global	764	894	684	538	590	932	2.743
Financiamiento del Déficit:							
2 Donaciones	0	553	383	151	312	575	1.420
3 Préstamos Externos	242	294	211	269	286	152	918
4 Total financ. externo	242	847	594	419	598	727	2.338
5 Banco Central							
de Reserva	419	-147	147	215	-302	85	145
6 Bancos Comerciales	42	0	41	45	115	0	200
7 Otras Fuentes Internas	61	195	-98	-142	179	120	60
8 Total Financ. Interno	522	47	90	118	-8	205	405
Relaciones en %:							
Déficit Fiscal/PIB	9	9	6	4	3	4	
Financ. Int./Déf. (8/1)	68	5	13	22	-1	22	15
Financ. Ext./Déf. (4/1)	32	95	87	78	101	78	85
Donaciones/Déficit (2/1)	0	62	56	28	53	62	52
BCR/Déficit (5/1)	55	-16	22	40	-51	9	5
(BC + OFI) Déf. (6+7) /1	14	22	-8	-18	50	13	9
BCR/Fin. Int. (5/8)	80	-313	164	182	3.816	41	36
(BC+OFI) /Fin. Int. (6+7)/8	20	413	-64	-82	-3.716	59	64

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1986*; para 1987; Miplan, *Programa Económico 1988*.

23. CEPAL 1986, pág. 20.

A partir de 1983 el financiamiento interno fue mínimo. Tomando el promedio de los años 1984-1987, el financiamiento interno fue de 15% (última columna del Cuadro No. 8). La división entre los préstamos del Banco Central de Reserva que generan presiones inflacionarias, y los préstamos de los "bancos comerciales" y "otras fuentes internas" que podrían tener el efecto de distraer recursos del sector privado, fue muy variado de un año al otro. Para los años 1984-1987 los préstamos del Banco Central constituyeron el 36% del financiamiento interno, pero esto significó solo el 5% de los déficits fiscales durante ese período. Las otras fuentes de financiamiento interno contribuyeron con solo el 9% en el financiamiento total.

Entonces, no se puede concluir que se distrajo recursos del sector privado, ni tampoco que los déficits fiscales fueron la causa principal de la inflación. La política de financiamiento del déficit durante 1984-1987 casi no influyó en la distribución del ingreso en el país, como resultado del alto componente de financiamiento externo.

5. Conclusión

Las promesas electorales de José Napoleón Duarte, que básicamente consistieron en conseguir la paz y producir más justicia social, estuvieron en contradicción con los intereses de los grupos de los cuales dependían: la administración estadounidense e, internamente, la Fuerza Armada y la burguesía. Mostramos que, con respecto a la política fiscal, las presiones de estos grupos fueron efectivas. Por ello, la orientación general de la política fiscal del presidente Duarte no fue la de llevar a más justicia social.

Conforme a la prioridad del gobierno de los EE.UU., la Fuerza Armada y la burguesía, los gastos para llevar a cabo la guerra de contrainsurgencia crecieron. Pero, a pesar de que las necesidades siguieron siendo abundantes, los gastos sociales, que podrían satisfacer estas necesidades, no aumentaron.

Igualmente, Duarte casi no cambió la estructura regresiva del sistema tributario. En este ámbito por lo menos hizo un intento, al proponer cambios bastante grandes de los impuestos de la renta y del patrimonio. Estas propuestas llevaron a una lucha con la burguesía, que utilizó armas propagandísticas, económicas y jurídicas. Como resultado de esta lucha, los cambios de estos impuestos fueron marginales.

El tercer aspecto de la política fiscal, la política de financiamiento del déficit, muestra el gran apoyo financiero que la administración Reagan ha estado brindando. Gracias al financiamiento externo casi no hubo financiamiento monetario; por lo tanto, el déficit fiscal no deterioró mucho la situación económica de los sectores populares. Tampoco trajo grandes desventajas para la empresa privada, a pesar de lo que sostienen los gremios empresariales.

Mientras algunas medidas tributarias propuestas por el gobierno de Duarte produjeron el enfrentamiento con la clase empresarial, otras

medidas provocaron la denuncia y las protestas de la clase trabajadora. Las luchas sociales llevadas a cabo en los primeros meses de 1987 dejaron en claro que el PDC ya había perdido el apoyo de los sectores populares, es decir de aquellos que le habían apoyado. El modelo de reprimir la insurrección junto con reformas económicas que dieran más justicia social, propagado por la Administración Reagan y llevado a cabo por Duarte, había fracasado. La derrota electoral del PDC en marzo de 1988, fue el resultado lógico.

Los acontecimientos posteriores a estas elecciones caen fuera del marco de este estudio. Pero basta con decir que se dio un retroceso con respecto a las pocas reformas introducidas en los años anteriores. Un ejemplo de esto fue la decisión de la Asamblea Legislativa de eliminar el pago anticipado del impuesto a la renta para las Sociedades (24).

24. *La Prensa Gráfica*, 12-8-1988.

Bibliografía

- Alvarado, José Antonio (1987), "Análisis de la política fiscal", en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Año 10, No. 1, enero-febrero, págs. 67-75.
- Alvarado, José Antonio (1988), "Factores generadores y propagadores de la crisis fiscal", *Realidad Económico-Social*, Año 1, No. 3, mayo-junio, págs. 225-280.
- CEPAL (1986), *Estudio Económico de América Latina y El Caribe, 1985: El Salvador, México*, agosto.
- CUDI (Centro Universitario de Documentación e Información, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas") (1987a), "Reformas a las reformas", *El Salvador Proceso*, No. 275, 18 de febrero, págs. 4-6.
- CUDI (Centro Universitario de Documentación e Información, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas") (1987b), "Fallo contra el impuesto de guerra", *El Salvador Proceso*, No. 276, 25 de febrero, págs. 6-8.
- Chávez Mena, Fidel (1985), "Implicaciones económicas de la política de El Salvador (1979-1985)", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Vol. 8, No. 6, noviembre-diciembre, págs. 333-364.
- Consejo Monetario Centroamericano (1987), *Boletín Estadístico 1986*.
- FUSADES (1986), *Análisis crítico de la política fiscal*, San Salvador, diciembre.
- INVE (Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de El Salvador) (1987), "Reflexiones sobre el paro empresarial", *El Salvador: Coyuntura Económica*, No. 10, enero, págs. 28-32.
- INVE (Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de El Salvador) (1988), "Sobre el sostenido deterioro de los niveles de vida", *El Salvador: Coyuntura Económica*, No. 18, enero-febrero, págs. 30-36.
- MIPLAN (1985), *Un Sendero hacia la Paz*, Plan de Desarrollo Económico y Social, San Salvador, abril.
- Méndez, J.C. y M.J. Severin (1985), *Análisis de la estructura tributaria de El Salvador y sugerencias de política tributaria*, San Salvador, USAID/ Contracting Corporation of America, octubre.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (1986), *Memoria de Labores 1985-1986*, San Salvador.
- Miranda, Jaime (1987), "Educación e Infancia en El Salvador", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Año 10, No. 6, noviembre-diciembre, págs. 460-517.
- NACLA (1986), "Duarte, Prisoner of War", *Report on the Americas*, Año 20, No. 1, enero-febrero.
- Torres, Carlos B. (1984), "El Salvador: la 'estrategia de desarrollo' de los grupos económicamente dominantes para los años ochenta", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, Vol. 8, No. 1, enero-febrero, págs. 7-26.

Capítulo VII

Costa Rica 1982-1987: ¿una aplicación heterodoxa “sui generis” de políticas de ajuste estructural?*

Edgar Fürst

Introducción

En el escenario financiero internacional de la crisis del endeudamiento, donde al *Fondo Monetario Internacional* (FMI) y al *Banco Mundial* (BM) les toca un rol determinante de catalizadores en las renegociaciones de la deuda o de las inyecciones con nuevos capitales, se ha efectuado un cambio de tendencias en el transcurso de los años ochenta que debe atraer la atención. Este cambio se cristaliza en la reducción de la importancia de los préstamos *stand-by* y de los correspondientes programas de estabilización financiera, lo que había sido hasta entonces el campo de acción propio del FMI, y en una mayor relevancia de los préstamos y políticas de ajuste estructural y sectorial, abriendo así la posibilidad al BM de jugar el rol de liderazgo en el manejo de la crisis del endeudamiento.

Con este cambio en el instrumento crediticio de las instituciones financieras internacionales, ha ido pareja una reorientación en las políticas internas de ajuste. Se ha revelado una tendencia que se sale de las políticas tradicionales de restricción a la demanda global y pone el énfasis en una política más diferenciada de fomento y reestructuración de la oferta, especialmente para el sector exportador no tradicional. Con ello se ha formado gradualmente un consenso básico (a nivel conceptual y político-real), alrededor de un giro necesario hacia un *ajuste con crecimiento* (1).

* La versión preliminar fue comentada por Francisco Esquivel de la Universidad Nacional (Costa Rica).

1. Ver, por ejemplo, Corbo/Goldstein/Khan 1987. Para mayores detalles ver más abajo: sección 2.

Dentro de este proceso de transición (aún no concluido en favor de una posición determinada), la ortodoxia, que recurre al diagnóstico neoclásico de la crisis estructural para derivar recetas liberales de un ajuste determinado por el funcionamiento no distorsionado de los precios relativos, tiende a perder su hegemonía, indiscutible a fines de los setenta e inicios de los ochenta. Tanto en el campo de la estabilización del proceso inflacionario como en el de la rehabilitación/reactivación del aparato productivo, ha surgido una fuerte tendencia competitiva en forma de la denominada *nueva heterodoxia* (2).

En vista de lo anterior resulta interesante analizar el caso de Costa Rica, al destacarse este pequeño país en vías de desarrollo, histórica y estructuralmente por rasgos "heterodoxos", tales como:

—tradición de reformas y de intervencionismo estatal, resistentes en principio a un quiebre total del subyacente consenso social, heterogéneo pero estable (3);

—políticas económicas y de desarrollo tendientes siempre a un manejo ecléctico, pero exitoso, de los problemas socioeconómicos, con la característica principal de pretender y lograr una integración social de las mayorías populares en un modelo de reproducción, hegemonizado por una alianza ambivalente de clases empresariales y estatistas, ambas de básica orientación "anti-oligárquica" (4);

—potenciales de desarrollo todavía no aprovechados y bases para una reestructuración innovadora, a pesar de —o debido a— un proceso de "industrialización *trunca*" resultante del estrangulamiento externo de la economía, aún mayormente agroexportadora (5).

Bajo esta perspectiva específica de un estudio de caso, el presente trabajo se orienta por la siguiente pregunta clave: ¿Por cuál experiencia concreta en la formulación y ejecución de políticas económicas de ajuste estructural, se caracteriza el período reciente (1982 en adelante) en Costa

2. Esta heterodoxia tiene distintos orígenes, a saber:

— la corriente "racionalista" de la síntesis *Estructuralismo-Poskeynesianismo*, orientada a la oferta, que figura en una posición aún minoritaria, pero creciente dentro de la conocida *escuela bancomundialista*;

— las corrientes pragmáticas y radicales, respectivamente, del *Neoestructuralismo* en América Latina, que encuentra también una recepción cada vez más influyente en la discusión norteamericana y europea sobre "soluciones de carácter estructural" respecto a la crisis de la deuda;

— la corriente surgida recientemente bajo el lema programático *adjustment with a human face* en el ámbito anti-ortodoxo de la UNICEF y, en gran parte, de la *Society for International Development* (SID). Ver las respectivas caracterizaciones y referencias bibliográficas en la sección 2.

3. Ver, entre otros, Sojo 1984a, b.

4. Ver, entre otros, Garnier 1987 y Fernández 1988.

5. Esta experiencia peculiar de industrialización conducente al estrangulamiento externo, ha sido analizada, en términos de reproducción intersectorial y social del capital, en otros trabajos (Fürst 1983, 1984, 1986: Cap. I).

Rica?, considerando el contexto de la creciente importancia de los préstamos y programas amparados en el instrumento crediticio *Structural Adjustment Lending* (SAL) del BM en América Latina, por un lado, y por otro, la actual controversia entre corrientes ortodoxas, neoestructuralistas y alternativas, por la hegemonía conceptual en la conducción de las respectivas políticas de ajuste en la región.

Primero, presentaré un balance preliminar de las respectivas experiencias en América Latina con los préstamos y programas relacionados con el SAL del Banco Mundial en el período 1980-1987 (sección 1). Luego, analizaré las actuales opciones de ajuste estructural en lo referente a sus bases paradigmáticas y sus diferencias centrales en términos conceptuales y políticos (sección 2). Finalmente, evaluaré, con fines interpretativos, la incidencia de los enfoques bajo discusión en la experiencia reciente de las políticas de ajuste en Costa Rica, concentrándome en los rasgos centrales de este peculiar período de transición (1982-1988) en el proceso de cambio estructural (sección 3).

1. Nuevas tendencias y experiencias en el financiamiento de ajustes en América Latina

Sin duda alguna, a partir de 1980 los préstamos de ajuste estructural (*Structural Adjustment Loans* (SAL)) y sectorial (*Sectoral Adjustment Loans* (SECAL)) del BM, han adquirido una significancia particular para el debate latinoamericano sobre un financiamiento externo menos restrictivo, tanto en términos de volumen crediticio como en términos de *condicionalidad política* (6).

En términos cuantitativos, el financiamiento del ajuste mediante SAL y SECAL ha ganado una dimensión creciente desde su introducción en el año ejecutivo 1980 del BM. Desde entonces hasta la conclusión de 1987, un volumen crediticio de unos US\$9.975 millones ha sido otorgado por el BM bajo la categoría de "préstamos no ligados a proyectos", lo que equivale a 8,7% del total de los préstamos concedidos por el BM en este período. De este sub-total de SAL/SECAL más o menos la cuarta parte (2.494 millones) se asignó a la región de América Latina y el Caribe (7).

Llama la atención que después del año 1985 (introducción del Plan Baker), ha ocurrido una expansión destacable del flujo crediticio a los países receptores de estos préstamos del BM, en particular en *América Latina*. Si para 1985 fueron aprobados solamente 232,8 millones de dólares para SAL y 1.058,1 millones para SECAL, para 1987 estos montos ya habían aumentado a 665,0 y 3.452,5 millones de dólares, respecti-

6. Ver Bacha/Feinberg 1986 y SELA 1986.

7. Estas cifras y las que vienen a continuación, provienen de los Informes Anuales del BM para 1980-1987 (The World Bank, Annual Reports 1980-1987).

vamente (8). Esta notable suma de 4.117,5 millones de dólares en "préstamos de ajuste a desembolsar de manera urgente", representa una participación relativa del 23% del total de los préstamos desembolsados por el BM en ese año. De este monto se asignaron unos 1.540 millones de dólares, aproximadamente el 37%, a la región de América Latina y el Caribe.

Cuadro No. 1

Préstamos de ajuste estructural (SAL) y sectorial (SECAL)
concedidos por el Banco Mundial (IBRD e IDA)
a América Latina en el período julio 1979-junio 1987

País	Fecha	SAL (en millones de US\$)	SECAL
Bolivia	junio 1980	50,0	
Guyana	febrero 1981	22,0	
Jamaica I	marzo 1982	76,2	
Jamaica II	junio 1983	60,2	
Panamá I	15/11/1984	60,0	
Jamaica III	20/11/1984	55,0	
Costa Rica	16/04/1985	80,0	
Colombia	23/05/1985		300,0
Chile I	22/10/1985	250,0	
Bolivia	20/05/1986	55,0	
Chile II	20/11/1986	250,0 (IDA)	
Panamá II	11/12/1986	100,0	
Haití	24/03/1987	40,0 (IDA)	
Argentina	19/03/1987		500,0
Bolivia	28/05/1987	47,1 (IDA)	
Dominica	09/06/1987	3,0 (IDA)	
Jamaica	17/06/1987		20,0
Uruguay	18/06/1987	80,0	

Fuente: Compilación propia con base en los Informes Anuales 1980-1987 del Banco Mundial.

Se desprende del cuadro que deben diferenciarse dos fases: la primera, entre 1980 y 1985; la segunda, desde entonces hasta hoy.

8. Ver Worldbank 1987b: 29. Ver también Michalopoulos 1987. Actualmente, 50 países del Tercer Mundo están financiando su ajuste con SAL y SECAL, respectivamente, habiendo obtenido casi la mitad de estos países más de tres desembolsos consecutivos (Worldbank 1988: 11).

Llama la atención que hasta mediados de 1985, el BM había aprobado solamente 7 SAL a 5 países pequeños: Bolivia, Guyana, Jamaica, Panamá y Costa Rica. Todos estos países (tal vez con la excepción de Panamá) son estructuralmente dependientes de la exportación de materias primas, lo mismo que orientados a un mercado interno protegido por un "muro" aduanero obsoleto, bajo el criterio de la profundización dinámica de la industrialización sustitutiva de importaciones. Parece cierto que en esta primera fase de introducción, estos préstamos, y los correspondientes programas, constituyeron *casos de experimentación* para el BM. Esto se explica por el hecho que los países referidos se caracterizan por una relevancia relativamente reducida como deudores en el contexto latinoamericano, en contraste con la presión externa de un SAL de mayor dimensión para ejecutar reestructuraciones productivas e institucionales de más envergadura, que hubieran sido efectivas en el caso de economías con mayor potencial de acumulación local (9).

Por otro lado, esta "fase experimental" evidenció desde 1985 un giro de expansión que abarcó también a los otros países latinoamericanos. En este contexto se observan dos tendencias:

La primera consiste en que las denominadas *economías de sobrevivencia* de los países pequeños y pobres, han sido subsidiadas por medio de volúmenes de recursos relativamente reducidos (entre 40 y 60 millones de dólares) de parte de la IDA, aún bajo condiciones de crédito más conformes a una ayuda financiera para el desarrollo. Programas financiados por este tipo de SAL *suave* habían sido ejecutados en Bolivia, Haití y Dominica. Asimismo, en Panamá el ajuste estructural iniciado en 1984 (SAL I), se ha intensificado a fines de 1986 al aprobar la IBRD un SAL II con un volumen más relevante, aunque con condiciones mucho más inflexibles que en los casos anteriormente mencionados.

Como en el caso de los países pequeños objeto de SAL en la primera fase, no parece que otros países hayan querido o podido mantener una distancia crítica a esta disponibilidad de asistencia financiera del BM. Lo anterior vale especialmente para el caso de Chile. Aquí no había dudas sobre la coincidencia entre el gobierno de Augusto Pinochet y el Banco, respecto al reordenamiento de la economía chilena desde el punto de vista de una política institucional neo-conservadora, lo que se remuneró por un flujo generoso de un total de 750 millones en tres etapas de negociación y ejecución del respectivo programa de ajuste estructural (SAL I-III).

La otra tendencia que llama la atención se refiere a las operaciones tipo SECAL, caracterizadas por volúmenes significativos (hasta US\$500 millones), por desembolsos sucesivos condicionados al logro de acuerdos previos específicos y por el hecho de que, en este caso, la contraparte preferida por el BM son mayormente organismos nacionales responsables del financiamiento para el desarrollo (como en el caso de México: NAFINSA). Bajo esta categoría el BM incentivó, de una manera menos

9. Ver también SELA 1986: 22 y ss.

intervencionista, programas de ajuste sectorial de dimensión extensa, destacándose las siguientes reformas en la política económica:

- revisión de la política comercial en favor de un sistema de incentivos para la diversificación exportadora en Colombia (mayo de 1985), México (julio de 1986) y Argentina (mayo de 1987);
- intensificación del fomento al desarrollo de la tecnología y de las exportaciones en el sector industrial de México (enero y julio de 1987);
- mejoramiento del funcionamiento de las empresas públicas por medio de una racionalización y privatización en Costa Rica (desde 1985), Jamaica (1987) y México (1987).

Estas recientes actividades relacionadas con el desembolso de los SECAL, el acuerdo sobre un SAL para Uruguay, aprobado en junio de 1987, así como las actuales negociaciones sobre programas amplios de ajuste estructural en Brasil, Argentina y Perú, indican lo siguiente: tampoco aquellos países semi-industrializados con un notable poder de negociación y una cierta posición crítica ante el FMI/BM, han podido evitar que se introduzcan cambios estructurales en su modelo de desarrollo en conformidad con la filosofía de la política económica *bancomundialista* (10).

2. Paradigmas teóricos y opciones estratégicas de ajuste estructural en los años ochenta

En el debate internacional sobre políticas de ajuste alternativas al enfoque tradicional del FMI, ha surgido el *Adjustment with growth* como nuevo paradigma, apto en principio para un consenso entre las instituciones financieras internacionales y los países deudores que, supuestamente, figura como orientación predominante para las políticas económicas de la segunda mitad del decenio de los ochenta (11). En su denominador común, este *enfoque general de ajuste estructural* enfatiza una estabilización que toma en consideración determinadas rigideces y deformaciones estructurales que distorsionan una reacción inmediata de las variables claves bajo ajuste de medidas monetarias, fiscales y cambiarias a corto plazo (12). Tal estabilización deliberada se llevaría a cabo en compatibilidad con

10. Como verbigracia el Perú, con su política económica relativamente heterodoxa hasta 1987 —ver, por ejemplo, Ferrari 1987. Para una exposición analítica del enfoque de la heterodoxia en América Latina y su “aplicación” específica en los recientes programas antiinflacionarios en Argentina, Brasil, Bolivia y Perú, ver los aportes en el No. Especial de *El Trimestre Económico* de septiembre de 1987.

11. Respecto a la discusión internacional y su corriente estructuralista hasta los inicios de la década de los ochenta ver, entre otros, Wohlmuth 1983 y Sutton 1983, respectivamente. Para la incidencia reciente de este debate en la América Latina de los años ochenta, ver particularmente Fishlow 1985 y Thorp/Whitehead 1987.

12. Ver, por ejemplo, Taylor 1983: 201 y s.

reformas estructurales e incentivos "ofertistas" en las áreas de política agraria, industrial y comercial, sin descuidar una política social activa para compensar el impacto pauperizador del ajuste, todo esto para lograr una reactivación del crecimiento económico y una reducción de la pobreza de la población.

Este reto, ampliamente aceptado (13), ha estimulado una controversia interesante sobre su ejecución en términos de políticas de cambio estructural y de desarrollo en los países objeto de tal ajuste. En este debate se pueden diferenciar tres corrientes relevantes:

- I) el enfoque ofertista-liberal del BM y del FMI;
- II) el enfoque neoestructuralista, inspirado por la posición actual de la CEPAL y por la escuela norteamericana de *Structural Macroeconomics* (Taylor 1983), respectivamente,
- III) el enfoque alternativo, orientado a la compatibilización de ajuste, crecimiento y satisfacción de necesidades básicas, que surgió recientemente en el ámbito de la UNICEF.

I) Básicamente se destacan dos líneas conceptuales del *enfoque "bancomundialista"* respecto al ajuste estructural pretendido:

Por un lado, se recurre, sesgado por el credo liberal del pensamiento neoclásico aún predominante en el Banco, a la "depuración" del sistema de precios/incentivos distorsionado (según el diagnóstico), vía programas de liberalización. En este ajuste, bajo el lema *getting prices right* (14), se destacan medidas como la suspensión de los controles de precios (incluyendo el tipo de cambio y las tasas de interés, fijados políticamente), la reducción de subvenciones tarifarias y sociales, la eliminación de restricciones a la importación y a la transferencia internacional de capitales (incluyendo las asignaciones controladas de divisas), la subordinación del sistema crediticio a las reglas del mercado financiero internacional, la "racionalización" de instituciones públicas y de legislaciones políticas supuestamente discriminatorias respecto a la libre competencia (protección aduanera, asignación presupuestaria en favor del salario social, etc.).

Con todo esto se pretende reestablecer una estructura de precios relativos, libre de distorsiones, y así obtener una asignación de recursos conforme a los postulados neoclásicos del enfoque normativo de *Equilibrio General* (15).

Por otro lado, llama la atención que políticas de ajuste basadas conceptualmente en la corriente de la denominada *economía guiada por*

13. Ver los respectivos aportes en Corbo/Goldstein/Khan 1987, así como en *Finance and Development* 24 (June 1987) 2.

14. Ver, entre otros, Balassa 1982, así como Worldbank 1983, 1987a.

15. Al respecto ver Worldbank 1983: Chapter II. 4. Desde una perspectiva más crítica, ver Yagci/Kamin/Rosenbaum 1985: 31/32 y 43 y ss., donde se inclina en favor de un marco analítico basado en el "Equilibrio Parcial". Para una crítica teórica neoestructuralista, ver Salazar 1986.

la oferta (*supply-side economics*) (16), constituyen el núcleo prioritario del respectivo programa de ajuste estructural. Con ello se ha realizado un giro conceptual, sustituyendo el enfoque tradicional de *expenditure reduction*, vía manejo de la demanda macroeconómica, por el enfoque de *expenditure switching* (17), reconceptualizado en términos de una intervención incentivadora en la dirección del cambio estructural. En el marco de tal política orientada a la oferta, los respectivos instrumentos principales se circunscriben al otorgamiento de incentivos y subsidios de índole fiscal, crediticia y cambiaria, en particular al sector exportador; la desregulación de la actividad estatal (sobre todo en el campo productivo de las empresas públicas); la reestructuración del sistema de fomento institucional a la acumulación (ahora prioritariamente privada) de capital.

Primordialmente se pretende lograr una rentabilidad capitalista y una competitividad internacional de los *traded*, o sea, los bienes y servicios comercializados en el mercado mundial (18), en discriminación de los *non-traded*, tales como los productos de la industria sustitutiva y de la agricultura orientada al mercado local.

En contraste con el enfoque de *expenditure switching* ortodoxo, se consideran ahora ciertas inflexibilidades y rezagos estructurales (tematizados por la *escuela estructuralista*) en el proceso de ajuste hacia la estructura de oferta priorizada, lo que permite una puesta en práctica "gradualista" (por ejemplo en la desprotección), guiada parcialmente por criterios de una política del desarrollo. Asimismo, se toman en cuenta los costos sociales de la intensificación de la pobreza, del desabastecimiento de servicios sociales, etc., introduciendo cada vez más programas compensatorios orientados a frenar un proceso incontrolable de pauperización y a reorientar ciertos segmentos de la economía informal al mantenimiento de la satisfacción de las necesidades básicas (19). Sin embargo, con lo anterior surge un eclecticismo incompatible con las políticas de ajuste conformes al enfoque de *Equilibrio General*, el cual, por sus propias premisas, implica una profundización de la distribución desigual del ingreso, así como ciertas tendencias de desindustrialización, o sea, una eliminación de actividades productivas y sociales no conformes a la lógica de rentabilidad privada según la norma neoclásica de reasignación de recursos (20).

II) En contraste con lo dicho últimamente, la corriente del *Neo-estructuralismo* recurre a elementos muy diversos de políticas de ajuste y de

16. Ver, por ejemplo, Gilder 1981.

17. En cuanto a las respectivas diferencias entre estos enfoques, ver particularmente, Yagci/Kamin/Rosenbaum 1985: 9-14 y 101 y ss.

18. En particular exportaciones no tradicionales, en menor medida sustitutos de importación en las áreas de energía, de insumos productivos y bienes de capital. Ver Michalopoulos 1987: 24.

19. Para una revisión crítica de este *componente orientado a la pobreza* en los recientes programas de ajuste estructural, en particular en Sub-Sahara, Africa, ver Chahoud 1988.

20. Ver, por ejemplo, Salazar 1986: 12 y ss.

reformas estructurales que se fundamentan teóricamente en el *análisis de desequilibrio* y en la respectiva *macroeconomía estructuralista* (21). A pesar de incorporar ciertos elementos de la síntesis neoclásica del keynesianismo, típicos para el diagnóstico/programa del BM (por ejemplo, la interpretación del ahorro faltante como problema de movilización del capital inversionista), el paradigma básico del Neoestructuralismo se caracteriza por su preocupación explícita en la eficacia socioeconómica de la distribución del ingreso, de la construcción deliberada del aparato productivo en el sentido de una política de desarrollo (y no unilateralmente en términos del crecimiento exportador), etc.(22). Al trascender innegablemente a la ortodoxia, gana así cada vez más reputación como orientación básica en programas de ajuste no totalmente predeterminados por acuerdos de préstamo con el FM y/o el BM, respectivamente (casos de Argentina, Brasil, Perú, hasta los años recientes).

Por otro lado, la escuela "neoestructuralista" supera al *Cepalismo* tradicional de las décadas de los cincuenta y los sesenta, al complementar el entonces predominante análisis real de los procesos de desarrollo a largo plazo, con un nuevo énfasis interpretativo en la esfera monetaria de los procesos de inflación y de las inestabilidades cambiarias, elaborando así determinadas políticas de estabilización a corto plazo. Esta creatividad, recuperada en la conceptualización de políticas económicas a corto y mediano plazo, varía ampliamente, destacándose:

— políticas de ajuste heterodoxas a nivel macroeconómico en las cuales se destacan controles (en el campo de los precios y salarios) de la inflación, no ortodoxamente diagnosticada como efecto de las formaciones de precio tipo *mark-up*, de los impactos de índole *cost-push* originados en devaluaciones excesivas, de las indexaciones extensas respecto a una serie de variables/agentes con expectativas de inflación mutuamente intensificantes, etc. (23);

—medidas de ordenamiento intervencionista de los mercados cambiarios y financieros locales, lo cuales se caracterizan por serias perturbaciones en forma de una "dolarización" y especulación financiera en la economía local, por un lado, y en forma de la fuga de capitales al exterior, por otro lado;

—reformas fiscales para incrementar la participación de impuestos directos en la *revenue* estatal, complementadas por revisiones de exoneraciones tributarias obsoletas, así como por una des-burocratización del aparato público administrativo con el fin de racionalizar socialmente los gastos estatales;

21. Ver Arida 1986; Arida/Bacha 1988; French-Davis 1988; Taylor 1983, 1987.

22. Para mayores detalles ver CEPAL, 1985a, b, así como los aportes de González, Rosales, French-Davis y Bitar en el No. 34 de la *Revista de la CEPAL* (abril de 1988).

23. En cuanto a una discusión empírica de la relevancia explicativa en estos términos neoestructuralistas, ver Baer 1987 para el caso de Brasil, así como Rivera 1987a para Centroamérica, en particular para Costa Rica.

—vastas innovaciones— en términos de las políticas estructurales en el campo industrial, agrario y tecnológico— del aparato productivo para reorientarlo, de manera balanceada, a una profundización del mercado interno vía una sustitución selectiva de importaciones y un incremento del poder de compra popular, por un lado, y por otro, a una construcción sucesiva y deliberada de un “nuevo” sector exportador diversificado, en conformidad con verdaderas ventajas comparativas aún a explorar de manera dinámica y activa;

—replanteamiento de la eficiencia y justicia sociales orientado a reformas estructurales inminentes que implican, de una manera racionalmente deducible, una intervención estatal, una distribución del ingreso y del poder, una democratización de la economía, de las instituciones políticas y del poder central del Estado mismo; todo esto como requisito para una reactivación y transformación socioeconómicas, conformes a los principios del desarrollo.

III) Parcialmente, en el contexto de la ofensiva del *Neoestructuralismo* en América Latina, otra corriente crítica y alternativa a la nueva ortodoxia del FMI/BM ha venido tratando de crear un perfil propio como concepto de ajuste atractivo para el *Tercer Mundo*, bajo el lema programático *adjustment with a human face* (24).

Este enfoque se destaca por su esfuerzo de incorporar, de una manera integrada *a priori* (en contraste a la consideración secundaria por parte del BM), la protección de los sectores pobres en los respectivos programas de ajuste, mediante políticas de ingreso, empleo, salud, educación, etc., explícitamente formuladas para asegurar y mejorar la satisfacción de las necesidades humanas de los sectores más afectados.

Para ello deben combinarse una serie de distintas políticas como son: políticas macro más expansivas, que aseguren gradualmente la estabilización conforme al logro de la reactivación económica y social; políticas *meso* destinadas a la actividad tributaria, gasto público, asistencia estatal, asignación de crédito y de divisas, distribución de la propiedad, etc., que contribuyan al mejoramiento de la eficiencia social en la distribución del ingreso y de los recursos según los criterios de *prioridad, selectividad, redistribución y reestructuración*; políticas sectoriales que aporten a la reestructuración del sector productivo, particularmente al de pequeña escala; políticas sociales que incrementen la equidad y eficiencia de los servicios sociales mediante el fomento de servicios básicos con bajos costos y una mayor participación activa de los afectados, en perjuicio de la oferta fuertemente profesionalizada y de costos muy altos; programas de compensación en las áreas de nutrición, de salud, de vivienda, de obras públicas generadores de empleo, etc., para proteger los estándares mínimos de vida social de los sectores pobres en el proceso de reestructuración.

24. Ver Jolly 1985; Cornia/Jolly/Stewart 1987; Helleiner 1988.

Si bien este enfoque innovador ha encontrado ya cierto reconocimiento en América Latina —particularmente en Colombia y Perú— (Bustos 1987), éste nunca ha sido la característica de la aplicación real (ni siquiera la base paradigmática) de los recientes programas de ajuste en América Latina (25).

Sin embargo, es importante hacer constar que elementos aislados de todos los enfoques de ajuste estructural presentados pueden encontrarse, de una manera ecléctica y cambiante conforme a la correlación de fuerzas sociales detrás de ejecuciones contradictorias, en numerosos programas de estabilización y de reestructuración (26). Esto parece ser cierto, en particular, en el caso de Costa Rica, que resulta interesante para una evaluación de las barreras sociales-institucionales y de los efectos ambiguos experimentados en la aplicación real de políticas de ajuste estructural en la región latinoamericana.

3. El caso de Costa Rica: un ajuste vacilante entre la ortodoxia y la heterodoxia

3.1. La fase de estabilización (1982-1984) bajo la administración Monge

En mayo de 1982, la administración del presidente Luis Alberto Monge del Partido Liberación Nacional (PLN), asume el poder gubernamental, enfrentando el reto de estabilizar y reactivar una economía golpeada, a partir de 1979-1980, por una dramática explosión coyuntural de la subyacente crisis estructural, así como por el fracaso del *crisis management*, errático bajo la administración de Rodrigo Carazo (1978-1982).

Esta experiencia traumática de una política económica de ajuste sin alguna coherencia instrumental y social entre 1980 y 1982 (27), motivó posteriormente un gran esfuerzo de ajuste bajo la hegemonía ejecutiva-parlamentaria de los gobiernos consecutivos de Monge y de Oscar Arias del PLN. Además, el período 1982-1987 ha visto una recuperación de la estabilidad política con base en un renovado consenso social —aún ambiguo— respecto a un cambio productivo e institucional, que debería realizarse en forma gradual y en cierta conciliación entre los intereses burgueses y populares.

25. Para la respectiva discusión en América Latina, ver Bustelo 1987. Posiblemente la única experiencia de ajuste que se asimiló bien al enfoque orientado a las necesidades básicas fue la de Nicaragua hasta febrero de 1985, donde la posterior política de estabilización ha mostrado un rostro distinto.

26. Ver los respectivos análisis del caso en Thorp/Whitehead 1987.

27. Ver, entre otros, los análisis de Rivera 1982; Fürst 1986 y Fernández 1988: 119-130.

Costa Rica: Principales indicadores económicos

	Tasas de crecimiento									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987a/		
Indicadores económicos de corto plazo										
Producto interno Bruto	0,8	-2,3	-7,3	2,9	8,0	1,0	5,4	3,4		
Producto interno bruto por habitante	-2,1	-4,9	-9,7	0,2	5,3	-2,0	2,9	0,6		
Tasa de desocupación b/ c/	5,3	8,3	8,4	7,9	6,4	6,8	6,2	5,5		
Precios al consumidor										
Diciembre a diciembre	17,8	65,1	81,7	10,7	17,4	10,9	15,4	16,4		
Variación media anual	18,1	37,1	90,1	32,6	12,0	15,0	11,8	16,8		
Sueldos y salarios reales	0,8	-11,7	-19,8	10,9	7,8	9,0	6,1	-2,5		
Dinero d/	15,0	52,2	67,5	35,9	15,5	13,0	30,0	5,6		
Ingresos corrientes del gobierno										
Gastos totales del gobierno	21,0	41,8	73,7	62,6	29,6	18,5	18,8	17,0		
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno b/	26,8	9,8	64,4	69,7	26,1	11,2	28,1	7,5		
Déficit fiscal/producto interno bruto b/	41,8	24,8	20,5	23,9	21,8	15,0	21,2	14,2		
	9,1	4,3	3,4	5,1	4,7	2,9	4,1	2,6		
Millones de dólares										
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	9,1	-1,9	-5,0	1,5	12,5	-4,3	13,9	5,0		
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	9,1	-21,4	-19,9	10,2	9,0	2,2	7,0	17,6		
Relación de precios del intercambio de bienes y servicios	0,7	-21,8	-2,9	5,7	3,9	-2,7	20,5	-9,5		
Sector Externo										
Saldo del comercio de bienes y servicios	-460	-127	73	-16	24	-45	38	-131		
Pago neto de utilidades e intereses	-218	-308	-377	-337	-321	-289	-283	—		
Saldo de la cuenta corriente	-658	-408	-274	-330	-265	-305	-197	-341		
Saldo de la cuenta de capital	745	358	400	377	212	455	256	337		
Variación de las reservas internacionales netas	33	-65	125	64	-84	150	59	-5		
Deuda externa total desembolsada e/	2.209	2.687	3.188	3.532	3.752	3.742	3.791	3.914		

a/ Cifras preliminares b/ Porcentajes. c/ Promedio anual de las tasas cuatrimestrales resultantes de las encuestas de hogares.

d/ Saldos a fin de año. e/ Se refiere a la deuda desembolsada de mediano y largo plazo.

Fuentes: CEPAL 1987: 27 (años 1980-1984); CEPAL 1988a: 25 (años 1985-1987).

El nuevo sello *liberacionista* en la política estabilizadora se evidenció en la puesta en práctica de un sistema regulado de mini-devaluaciones en agosto de 1982, y en la unificación tendencial de los tipos de cambio (lo que se logró a fines de 1983). Esta regulación del mercado cambiario contribuyó al control de los factores que el diagnóstico neoestructuralista responsabiliza, en primer lugar, de la inflación doméstica (encarecimiento del componente importado, fuga de capitales, actividad especulativa-financiera), dando un toque más heterodoxo que dogmático-neoliberal a la política deflacionista del gobierno del presidente Monge (28). El “éxito” relativo, expresado en un control de la inflación a partir de 1983, se documenta en el cuadro No. 2.

Del mismo cuadro se desprende también que los déficits en las finanzas públicas y en las cuentas externas (balanza comercial, saldo de la cuenta corriente, reservas internacionales netas), que estuvieron en su climax durante 1980-1981, experimentaron una notable mejoría en 1982, deteriorándose posteriormente de una manera menos drástica que entre 1979 y 1981.

En vista de la urgente renegociación de la deuda externa, cuyo servicio había sido suspendido a partir de setiembre de 1981, el segundo semestre de 1982 estuvo marcado por el proceso de negociación sobre un nuevo acuerdo con el FMI. Este mismo se logró en diciembre del mismo año, cuando el Fondo aprobó un préstamo de contingencia de US\$100 millones. El correspondiente programa de estabilización mostró, en la mayor parte de su diseño, los rasgos típicos (29) de un ajuste relacionado con un acuerdo *stand-by*, destacándose las condiciones referentes a una drástica reducción del déficit público global del 9,5% en 1982 al 4,5% en 1983. Sin embargo, llama la atención que dos medidas centrales del enfoque ortodoxo del FMI faltan en este programa: la flotación del tipo de cambio y la liberalización de la tasa de interés. Si bien la vigencia de los elementos de estabilización intervencionista-reguladora, conforme al enfoque neoestructuralista, nunca obtuvo una relevancia primordial, mantuvo no obstante una influencia considerable, tanto en éste como también en los posteriores programas de estabilización y de ajuste estructural. Lo último se hace patente sobre todo, al analizar la puesta en práctica, en el curso de los años 1983 y 1984, de las políticas de ajuste fiscal y externo convenidas a fines de 1982. La ejecución del acuerdo de contingencia con el FMI durante este bienio, esta vez sin complicaciones, en contraste con la “experiencia de fracaso” en 1980-1981, mostró dos características curiosas y contrarias al recetario *fondomonetarista*. Por un lado, no se logró una disminución notable del gasto público, pero sí una marcada elevación de

28. Ver Rivera 1987a: 19 y ss.

29. Ver los *performance criteria* del convenio de diciembre de 1982 (Bulmer-Thomas 1987: 284/285), los cuales evidenciaron aún una orientación explícita a la restricción de la demanda agregada, conforme al enfoque tradicional de *expenditure-reduction*.

los ingresos públicos, vía impuestos temporales sobre el ingreso y las ganancias extraordinarias a causa del movimiento cambiario diferencial, vía incrementos en las tarifas de servicios públicos y en los precios de combustibles, etc. (ver Cuadro No. 2). Por otro lado, se produjo un creciente déficit en la balanza de cuentas corrientes en 1983, que puede explicarse por la reanimación de las importaciones en reacción a la incipiente reactivación de la demanda y de la producción interna (Idem). A pesar de esta escasa eficiencia en términos de un ajuste rigidamente dirigido por el FMI, las diversas renegociaciones de la deuda durante 1983 llegaron a la finalización de la denominada *primera ronda*, en setiembre de ese año, logrando un acuerdo con los bancos comerciales respecto a una reprogramación de la amortización no pagada y vencida entre 1980 y 1983 (tramo I), así como de los pagos con vencimiento en 1984 (tramo II), hasta enero de 1987-1988, respectivamente (30). Sin embargo, más relevante que este alivio financiero temporal ha sido, al parecer, la iniciación de los flujos de capital externo en forma de préstamos de fuentes multi-/bilaterales (BID, BM, México, Venezuela, etc.) y bancarios, así como en forma de donaciones gubernamentales, sobre todo de parte de la AID. Esta "ayuda externa", la cual ya en 1983 se totalizó en unos US\$400 millones (unos 220 millones provenientes de los EE.UU.) (31), sería también en los años posteriores el principal factor explicativo para el peculiar curso de la política de estabilización y reactivación en Costa Rica.

Dos facetas ambiguas de esta asistencia financiera, merecen explicitarse: por un lado, parece que facilitó, supuestamente sin intención, una política de ajuste no recesivo, paliando así los costos del ajuste. Por otro lado, la dependencia de los mencionados flujos de capital, posibilitó que se ejerciera una amplia presión para la posterior introducción de políticas económicas tendientes a mayores cambios estructurales conforme al enfoque "bancomundialista", recurriendo a la estrategia de *condicionalidad cruzada*, tematizada como problema fundamental en el debate nacional (32).

Con respecto al primer aspecto, resulta interesante constatar que desde 1983 en adelante la economía costarricense ha visto un repunte de su crecimiento, empleo, poder de compra y otros indicadores de la coyuntura interna, que hasta entonces habían permanecido deprimidos (ver Cuadro No. 2). La reactivación económica en 1984 residió principalmente en una reanimación significativa de la demanda interna, la cual, a su vez, fue estimulada por una recuperación del poder adquisitivo de los ingresos salariales durante 1983-1984 y por la conservación relativa

30. Respecto a las condiciones concretas de la renegociación de setiembre de 1983, en comparación con las de la segunda ronda, concluida en mayo de 1985, ver en detalle: Rodríguez V. 1987: 28 y ss., en particular la sinopsis en el cuadro No. 6 (pág. 30).

31) Ver Rivera/Sojo 1986: 58.

32. Ver Lizano/Charpentier 1986: 11 y ss., así como López 1987: 37 y ss.

del denominado tradicional *salario social*. Complementariamente, se ejecutaron nuevos programas de compensación financiera-social para las empresas en peligro de quiebra y los estratos más afectados de la población, respectivamente. Todo esto tuvo el fin de frenar el proceso de empobrecimiento y de erosión del consenso social. Al respecto, se evidencian algunos rasgos de ajuste que han sido discutidos arriba en términos del *adjustment with growth and with a human face*. Por otro lado, debe destacarse en este contexto que si bien el mencionado repunte coyuntural recurrió a una peculiar combinación de estabilidad cambiaria-financiera (siempre precaria en su aspecto externo) con una reactivación sustantiva del aparato productivo existente (sobre todo en la industria tradicional), careció no obstante de criterios estructurales para su reorientación. Es decir, el ajuste de 1983-1984 no se llevó a cabo en función de una sustitución selectiva de importaciones, ni de una reanimación del MERCOMUN (Mercado Común Centroamericano) bajo reglas renovadas, ni tampoco de una rehabilitación del aparato productivo agrícola o de otros elementos de una estrategia alternativa (33).

3.2. La fase de ajuste estructural (1984-1985) bajo la administración Monge

Una vez vencido el acuerdo con el FMI a fines de 1983, y puesto que otro arreglo requería un entendimiento con el BM dentro de la línea de *condicionalidad cruzada*, se iniciaron difíciles negociaciones entre el gobierno de Costa Rica y el BM para lograr un convenio sobre un *préstamo de ajuste estructural*. Estas negociaciones se alargaron durante todo el año 1984 y el primer trimestre de 1985, debido principalmente a los esfuerzos de la corriente neoestructuralista (dentro del equipo negociador de Costa Rica) por introducir modificaciones de índole heterodoxa en el diseño original del programa de ajuste estructural. En este contexto se anticiparon como requisitos para la firma del mencionado convenio, varias reformas institucionales de gran impacto sobre el funcionamiento del regulado sistema de reproducción económica, sobre los mecanismos de toma de decisiones en materia de política económica y el correspondiente tejido social (34). Entre las respectivas medidas de liberalización durante 1984-1985 se destacan la *Ley de Emergencia*, en febrero de 1984, la *Ley de Moneda*, en agosto de 1984, el decreto de ley que autorizó la venta de las empresas subsidiarias de CODESA, en febrero de 1985, la legislación referente a la modificación del arancel centroamericano, cuya discusión se inició en el mismo mes, siendo aprobada por el Parlamento en diciembre de 1985 para entrar en vigencia a partir de enero de 1986, así como las va-

33. Ver las ideas expuestas en Garnier/Fürst/Rivera 1985: 8 y ss. Ver también Fürst 1986: 256 y ss.

34. Ver Rivera/Sojo 1986: 62 y ss.

rias legislaciones respecto al otorgamiento, en forma indiscriminada, de incentivos generosos a la exportación de productos no tradicionales, en agosto de 1985 (como parte de la "Ley de Emergencia") y en febrero de 1986 (35).

El punto final de todos estos preparativos en el campo de las reformas estructurales fue, en marzo de 1985, el convenio con el BM sobre un préstamo de US\$80 millones para apoyar un extenso programa de ajuste estructural en los cuatro o cinco años siguientes (36). Al mismo tiempo, se abrió el camino para la firma de un acuerdo de contingencia con el FMI que —con un plazo de trece meses— estableció un programa de estabilización, caracterizado esencialmente por su meta de reducir el déficit fiscal a un 1,5% del PIB, mediante la eliminación de subsidios a los alimentos básicos, principalmente (37). Con todo ello se posibilitó, además, la conclusión de la segunda ronda referente a la renegociación de la deuda (pagos principales a vencer en 1985 y 1986) con el Club de París y con los Bancos Comerciales, en abril y mayo de 1985, respectivamente (38).

Los rasgos centrales del programa de ajuste, amparado a los respectivos convenios con el BM y el FMI, que se asimilaron mayormente al paradigma ofertista arriba discutido y para los cuales se contempló una aplicación ortodoxa durante 1985-1986, pueden resumirse en los siguientes términos: la reducción del tamaño del sector público y la racionalización "modernizante"-conservadora del funcionamiento del Estado (despido/traslado de aproximadamente 5.000 empleados públicos; privatización de empresas y servicios públicos; implantación de una "caja única", lo mismo que de una "Autoridad Presupuestaria" encargada de centralizar/supervisar la gestión en materia fiscal, hasta entonces caracterizada por la relativa autonomía de las instituciones descentralizadas y por la garantía de asignaciones fijadas legislativamente para diversos fines sociales, etc.); la suspensión de mecanismos de control sobre los precios, en particular, reducción de los subsidios estatales para los granos básicos por medio de la compra/venta del Consejo Nacional de Producción (CNP), golpeado por un déficit de unos ¢1.200 millones; la eliminación de controles sobre la importación, así como la racionalización de la legislación aduanera y de la protección efectiva (puesta en práctica de un nuevo perfil del Arancel Centroamericano, con un "techo" de 80% y un piso de 10%); la promoción de un "nuevo" sector de exportaciones (reestructuración del sistema de incentivos fiscales, crediticios, cambiarios, etc., y del apoyo institucional en favor de productos no tradicionales; canalización del financiamiento externo con destino preferencial al sector privado exportador, etc.); la

35. Para mayores detalles ver, entre otros, Garnier 1987: 156 y ss., así como Weller 1986 y Rivera 1987b.

36. Para mayores detalles ver World Bank 1985. Una sinopsis del SAL I se encuentra en López 1986: 190.

37. Para mayores detalles ver Bulmer-Thomas 1987: 284.

38. Ver Rodríguez 1987: 35 y s.

liberalización del sistema financiero costarricense (eliminación parcial de la asignación del crédito conforme a criterios de políticas de desarrollo; acceso directo de las instituciones financieras privadas a los recursos crediticios foráneos; permiso de negocios de crédito en monedas extranjeras al tipo de cambio interbancario, etc.).

Por otro lado, la puesta en práctica de estas políticas entre 1985 y 1986 implicó, en gran parte, un panorama algo distinto. Sobre todo las demandas referentes a la eliminación de 5.000 plazas en el aparato estatal y a la disminución del déficit del CNP por medio de subsidios radicalmente reducidos, encontraron una resistencia natural en el tejido social-institucional. Este, a pesar de cierto deterioro, ha sobrevivido hasta la segunda mitad del decenio de los ochenta en su función básica de conciliación sociopolítica, relativamente efectiva, entre los distintos sectores, dominantes y dominados, de la sociedad costarricense.

De esta manera ocurre un fenómeno a primera vista paradójico. Por un lado, se hace efectiva una rearticulación del bloque en el poder con hegemonía de la clase empresarial, reorganizada ahora alrededor del sector exportador no tradicional y coparticipante del proyecto "banco-mundialista" de ajuste estructural. Por otro lado, el mismo Estado y el partido en el gobierno (PLN), que son portadores de estos intereses, por razones de legitimización popular y de presión de intereses más bien institucionalizados, no pueden dejar de ocuparse de la protección de los sectores con estructuras productivas "obsoletas" (industria orientada al mercado interno, agricultura de granos básicos, etc.) y, en particular, de los grupos de menores ingresos. De allí el destacable gradualismo en la política real en 1985 y 1986, lo que se correlacionó temporalmente con ciertos espacios de acción estatal. Estos, si bien fueron siempre de alcance limitado frente a las instituciones financieras internacionales, han sido aprovechados por una maniobra de orientación heterodoxa en la práctica. Sin embargo, esto no hubiera sido posible sin la afluencia de recursos financieros del exterior bajo el "liderazgo" de la AID, lo que imprimió al proceso de ajuste la dualidad de impacto ya discutida más arriba.

Todo esto puede explicar el alcance "a medias" de la puesta en práctica del programa de ajuste estructural convenido con el BM en mayo de 1985, en los dos años posteriores a su aprobación. Durante los restantes meses de la administración Monge y, en gran parte, en los primeros doce meses del siguiente gobierno liberacionista (mayo de 1986 en adelante), las medidas destacables se circunscribieron a la revisión de la nomenclatura aduanera y de la base tarifaria (*ad-valorem*), tendientes a una estructura de protección menos "distorsionada", sin descartar con esto la aplicación de sobretasas y otras barreras no tarifarias frente a la importación que volvió a incrementarse en 1986 (cuadro No. 2). Asimismo se avanzó, siempre de manera no selectiva, en la política de promoción de exportaciones, lo que estuvo en correlación (no necesariamente causal) con un notable efecto expansivo sobre la línea no tradicional de la producción exportadora a terceros mercados (cuadro No. 3).

No obstante, los componentes neurálgicos del programa ya señalados (el recorte del empleo público y la liberalización de precios para los granos básicos comercializados por el CNP), no mostraron un avance real (hasta mediados de 1987) para llevar a efecto las metas programadas, en particular la referente a la reducción del déficit del CNP de

Cuadro No. 3

Costa Rica: Exportaciones (FOB)
1984-1987a/
(En US\$ mls)

	1984	1985	1986	1987
Tradicionales	600	595	687	715
No tradicionales	204	200	294	330
Hacia Centroamérica	193	144	102	120
No tradicionales				
% exportaciones totales	20,5%	21,3%	27,2%	28,3%
Total	997	939	1.083	1.165

a/ Cifras preliminares.

Fuente: INFORPRESS, *Central America Report*, 12 February 1988: 45.

1.200 a 400 millones de colones. Estos y otros incumplimientos en materia de políticas fiscales y de balanza de pagos causaron una serie de suspensiones de los desembolsos crediticios de parte del BM, del FMI y de la AID en 1985-1986, así como un endurecimiento de la renegociación de la deuda. A esta práctica de una *condicionalidad cruzada* se agregó, en el primer trimestre de 1986, el rechazo del FMI para llegar a un acuerdo de contingencia, el cual sustituiría al convenio de marzo de 1985, anulado después de estar vigente unos doce meses.

3.3. La fase de nuevas negociaciones con el FMI y el BM bajo la administración Arias

En el contexto del bien orquestado bloqueo entre las instituciones de *Bretton Woods* y la AID, el nuevo gobierno del Presidente Arias se instaló en mayo de 1986. Desde el primer momento éste se vio enfrentado a una presa de divisas que se incrementó de un nivel ya crítico de US\$40 millones (pagaderos a treinta días) a mediados de abril, a US\$110 millones (pagaderos a cuarenta y cinco días plazo) en mayo de ese año 86 (39). La nueva administración, preocupada además por la pendiente tercera vuelta de renegociación de la deuda externa (ver más abajo), entró inmediatamente en negociaciones con el FMI, aceptando una modificación de las sobretasas vigentes a las importaciones, pero rechazando la "purificación" neoliberal del aparato estatal. Por otro lado, se iniciaron los programas referentes a la construcción de viviendas y la creación de empleo, los cuales habían sido los elementos pilares de la campaña electoral y que pueden entenderse como indicios de una intención por incorporar algunos elementos de compensación social relacionados con el enfoque orientado a la satisfacción de las necesidades básicas. La realización de estas promesas, si bien mostró algunos avances, tropezó cada vez más con un faltante de financiamiento a causa del cierre temporal de la asistencia crediticia por parte de los organismos internacionales y norteamericanos, lo mismo de los escasos recursos presupuestarios del gobierno Arias.

El correspondiente déficit fiscal (7,1% del PIB en 1986 en contraste con el 4,1% en 1985), volvió a revelarse como uno de los problemas más neurálgicos del proceso de ajuste en 1986 y 1987. Este encendió, a nivel político y social, una fuerte controversia respecto a una vasta reforma fiscal con el fin de financiar, mayormente por una recaudación efectiva y por un incremento selectivo de los impuestos directos, las necesidades simultáneas, como eran el servicio de pago de la deuda cada vez más en demora, el subsidio del capital exportador mediante incentivos fiscales generosos, el anunciado programa de *reconversión industrial* (40), así como atenuar el impacto regresivo sobre los sectores productivos y sociales más afectados por el proceso de ajuste. Prácticamente todo el debate público del año 1987 estuvo marcado por este controversial tema, producto de los incesantes conflictos entre el gobierno y los sectores empresariales y de clase media, que se vieron amenazados por una serie de impuestos sobre el ingreso, la propiedad, etc. (41).

39. Ver INFORPRESS 29-5-1986.

40. Ver, por ejemplo, Lizano 1986: 88 y ss.

41. Con respecto a los hechos de confrontación sociopolítica a los tipos concretos de la imposición pretendida y aprobada, ver INFORPRESS 10-9-1987 y 14-1-1988.

En vista de la progresiva erosión de las finanzas públicas en el transcurso de los años 1986 y 1987, se aplicaron en setiembre de 1987 una serie de medidas de saneamiento fiscal de sello *fondomonetarista*, que consistieron principalmente en una liberalización de los precios de bienes subsidiados (sobre todo gasolina y alimentos básicos) y de las tarifas de los servicios públicos, con el fin de elevar los ingresos estatales para el saneamiento de los diversos déficits públicos, particularmente el del CNP. Finalmente, se aprobó también la reforma fiscal en el Parlamento en noviembre de 1987, la cual experimentó algunas modificaciones dada la presión de los grupos opositores, y al evidenciarse que una demora más alargada hubiera amenazado la firma de los inminentes acuerdos con el FMI y el BM.

Por otro lado, la administración Arias ha estado implicada, desde el último trimestre de 1986 hasta el segundo trimestre de 1988, en el peculiar ciclo de renegociaciones bi-anales de la deuda externa de Costa Rica, la cual sumó US\$4.080 millones a fines de 1986 y cuyo servicio se estimó en un 50% de las exportaciones. Esta fue la tercera vez en cinco años que se tuvieron que reestructurar los vencimientos, esta vez programados para 1987 y 1988, de pagos que se encontraban en una parcial moratoria no declarada desde 1986, debido a que se había transferido, desde entonces, un promedio de solo US\$5 millones (equivalente a un 50% de los intereses pendientes) a los acreedores privados (42). Esta tercera vuelta de renegociación ha sido, sin lugar a dudas, la más espinosa desde 1983-1984, principalmente a causa de la negativa de los bancos comerciales de aceptar las numerosas propuestas del equipo negociador de la administración Arias (43). La banca privada internacional, a la cual corresponde unos US\$1.500 millones o sea el 40% de la deuda externa total, insistió a su vez en la necesidad de acuerdos con el FMI y el BM para llevar adelante los nuevos programas de estabilización y de ajuste estructural, que se hacían indispensables, según la opción acreedora, para sustituir los suspendidos en 1986.

Sin embargo, lo último resultó enormemente difícil frente al espacio de maniobra para una política heterodoxa, facilitado precisamente por el acceso continuado al financiamiento externo bilateral por razones geopolíticas. Pese a algunos compromisos terminantes respecto a una política de subsidios para los granos básicos y a la reorientación de la política de fomento agrícola, en mayor conformidad con las respectivas directrices ofertistas de tinte conservador del BM, durante el segundo semestre de 1986 y el primer semestre de 1987, transcurrieron más de dieciocho meses

42. Ver INFORPRESS 12-3-1987 y 14-5-1987.

43. Entre las propuestas de Costa Rica sobresalieron: plazo de 20 años con 7 de gracia, fijación del pago anual de los intereses en función de la capacidad exportadora real, amortización parcial en moneda nacional, etc. Para mayores detalles ver *Análisis Económico* 16-7-1987.

para llegar definitivamente a un nuevo *stand-by* de US\$65 millones (DEG 50 millones) con el Fondo, en noviembre de 1987 (44). Esto, a su vez, fue parejo con las largas y arduas negociaciones con el BM sobre un nuevo programa de ajuste estructural (popularmente conocido como *SAL II*). Lo último, en su parte medular referente al diseño de la obligatoria *declaración de políticas de desarrollo*, se logró a fines de 1987, quedando en espera su puesta en vigencia en 1988, una vez concluida la aprobación final en Washington y desembolsado el préstamo convenido de US\$200 millones (de esta suma, US\$100 millones en co-financiación con Japón).

En cuanto al nuevo acuerdo con el FMI, resulta interesante que fue aprobado sin haber finalizado la renegociación, hasta entonces aún pendiente, de la deuda con los acreedores privados, lo que implica, a primera vista, una ruptura con la lógica del principio de *condicionalidad cruzada*.

Por otro lado, y en el contexto del convenio con el BM, las recientes reformas y medidas de ajuste, en proceso de conceptualización y aplicación parcial desde el segundo semestre de 1987 hasta mediados de 1988 (45), se refieren particularmente a: una revisión des-reguladora de la política de precios y de comercialización del CNP; una dirección intransigente de la política agrícola, frente a los pequeños y medianos productores; una reducción más drástica de la protección arancelaria efectiva, al 5% para los insumos y bienes de capital y al 50% para los bienes finales; una intensificación (durante el primer trimestre de 1988) del ritmo de devaluaciones de 1987, orientado por un sistema de *crawling-peg*, regulado de manera "gradualista" hasta fines de 1987; una nueva legislación de incentivos crediticios, fiscales y cambiarios con un carácter de subsidio aún más generoso a las exportaciones (pero con la intención de hacerlos más discriminatorios), que las medidas de fomento aprobadas entre 1984 y 1985; una reestructuración legislativa, con signos de mayor apertura externa, del sistema financiero privado, golpeado por la fuerte crisis en octubre y noviembre de 1987.

Las medidas mencionadas indican que, al parecer, la administración Arias se dispuso a acelerar el ritmo de ajuste, y descuidar, con ello, la práctica, en gran parte heterodoxa, respecto a la ejecución gradual de un cambio estructural que se vino dando entre 1984 y 1987.

Esta reorientación tendencial hacia políticas más acordes con el enfoque de ajuste de las instituciones financieras internacionales, se refleja por ejemplo en la marcada desaceleración, durante 1987, de los aumentos del salario real registrados hasta entonces (cuadro No. 4).

44. Ver INFORPRESS 19-11-1987.

45. La base de las negociaciones del SAL II de 1988 ha sido una propuesta (presentada en abril de 1987) del Consejo Económico del gobierno Arias para la denominada segunda etapa del programa de ajuste estructural. Ver Gobierno de Costa Rica 1987. Para la ejecución parcial de este programa en el primer semestre de 1988 ver, por ejemplo, INFORPRESS 4-2-1988, 12-2-1988, 4-3-1988, 14-4-1988, 19-5-1988, 15-9-1988.

Cuadro No. 4

Costa Rica: Empleo, salarios e inflación de 1984 a 1987
(Variación anual)

	1984	1985	1986	1987a/
Desempleo abierto	6,7	6,2	6,0	5,5
Salario promedio mensual	7,8	9,1	5,6	0,6
Salario mínimo real	4,3	8,3	5,5	0,1
Salarios reales sector público	11,8	5,5	4,0	2,0

a/ Estimaciones del Ministerio de Hacienda.

Fuente: INFORPRESS con base en datos del Ministerio de Planificación.

Tomado de INFORPRESS, 10 de marzo de 1988: 14.

Este acercamiento a la posición “bancomundialista” se produjo a pesar del desarrollo satisfactorio de la coyuntura interna durante aquellos dos años (1986 y 1987), en los cuales prácticamente no hubo una vigencia — por lo menos formalizada— de los acuerdos de *stand-by* y de *SAL* con el FMI y el BM, respectivamente. Casi todos los indicadores coyunturales usados convencionalmente, tales como el PIB, crecimiento industrial, exportación, empleo, inflación, déficit fiscal, etc. (cuadro No. 2), muestran un comportamiento relativamente “exitoso” en comparación con la mayoría de los países de las regiones sur y centroamericana, con la excepción, ciertamente, de los indicadores referentes al sector agropecuario doméstico en plena crisis, al sector externo, caracterizado por un déficit comercial que se incrementó fuertemente en 1987 a causa de una desaceleración de la expansión exportadora ocurrida en 1986, así como a la capacidad del pago de la deuda en particular.

4. Conclusión

La experiencia de ajuste de Costa Rica, durante el período 1982-1987, parece ser un caso *sui generis* en la disputa actual entre la ortodoxia y la heterodoxia en toda la región latinoamericana. Este caso resulta particular, no tanto por la posición dominante en el gobierno y en los protagonistas del *bloque en el poder* en contra de un ajuste de tipo neoliberal y, por ende, en favor de políticas deliberadas de orientación mayormente *neoestructuralista*. Más bien, la particularidad o el carácter *sui generis*

reside en el *sesgo* anti-ortodoxo de la estructura institucional y del modo de conciliación social, que estuvo y sigue regulando la gestación de los conflictos interburgueses y entre las clases dominantes y subordinadas, respectivamente, por medio de compromisos y aplicaciones de ajustes *a medias*. Con respecto al período bajo estudio se agrega otro elemento muy peculiar, aunque paradójico en cierta manera: el ajuste pretendido por el FMI y el BM tropieza con inmensas dificultades, debido precisamente a la asistencia financiera y a las otras condiciones beneficiosas de negociación que han sido concedidas o intermediadas por los EE.UU., por razones geopolíticas, en virtud del rol de Costa Rica en el conflicto centroamericano. Lo anterior podría hacer plausible, a manera de conclusión, la siguiente hipótesis, conscientemente polémica y tal vez útil para posteriores análisis comparativos. La experiencia de un ajuste no recesivo, que mantuvo bajo control el costo social en Costa Rica entre 1983 y 1987, ha sido posible, no tanto debido a que no se apegó estrictamente a las recetas ortodoxas del FMI y del BM, sino porque se practicaron los descritos vaivenes en la política económica. Todo esto resultó en una política de ajuste estructural, que en la práctica no representó la realización “pura” de la opción ortodoxa, sino que se asimiló, en muchos aspectos, más bien a una forma *tica* de la heterodoxia, proveniente, de una manera incompleta e incoherente, del “neoestructuralismo” cepalino y del enfoque de ajuste orientado a la protección de las necesidades básicas.

Bibliografía

- Arida, P. 1986, "Macroeconomic issues for Latin America", in: *Journal of Development Economics*, 22, 171-208.
- Arida, P./Bacha, E. 1987, "Balance of payments. A disequilibrium analysis for semi-industrialized economies", in: *Journal of Development Economics*, 27 (October) 1-2, 85-108.
- Bacha, E./Feinberg, R.E. 1986, "The World Bank and Structural Adjustmen in Latin America", in: *World Development*, 14 (March) 3, 333-346.
- Baer, W. 1987, "The resurgence of inflation in Brazil, 1974-1986", in: *World Development*, 15 (August) 8, 1007-1034.
- Balassa, B. 1982, "Structural adjustment policies in developing economies", in: *World Development*, 12 (1982) 9, 23-38.
- Bulmer-Thomas, V. 1987, "The balance-of-payment crisis and adjustment programmes in Central America", in: Thorp/Whithead (eds.) 1987, 271-317.
- Bustelo, E.S. (comp.) 1987, *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina. Hacia un enfoque alternativo*, Bogotá: UNICEF/FCE.
- Chahoud, T. 1988, "Zwischenbilanz der Anpassungspolitik — Die Weltbank auf dem Weg zu einer neuen Politik der Armutsbekämpfung?" in: PERIPHERIE, 9 (August) 33/34.
- CEPAL 1985a, *Crisis y desarrollo: Presente y futuro de América Latina y el Caribe*, Vol. I-III, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL 1985b, "Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe", en: *Revista de la CEPAL*, 26 (Agosto), S. 9-57.
- CEPAL 1987, *Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe 1986: Costa Rica*, México, D.F.: Naciones Unidas, CEPAL (LC/Mex/L. 59).
- CEPAL 1988a, *Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe 1987: Costa Rica*, México, D.F.: Naciones Unidas, CEPAL (LC/Mex/L. 90).
- CEPAL 1988b, *Centroamérica: la evolución de la economía en 1987*, México, D.F.: Naciones Unidas — CEPAL (LC/Mex/L.80/Rev. 1).
- Corbo, V./Goldstein, M./Khan, M. (eds.) 1987, *Growth-oriented adjustment programs*. Proceedings of a Symposium held in Washington, D.C., February 25-27, 1987, Washington, D.C.: IMF/Worldbank.
- Corna, A.G./Jolly, R./Stewart, F. (eds.), 1987, *Adjustment with a human face. Protecting the vulnerable and promoting the growth*, Vol. I, New York u.a.: Oxford University Press.
- Fernández, J. 1988, *Inestabilidad económica con estabilidad política. El caso singular de Costa Rica 1950-1982*, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Ferrari, C. 1987, "La heterodoxia en política económica (o la nueva Política Económica Peruana)", en: Roca, S. (ed.), *Estabilización y ajuste estructural en América Latina*, Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), 507-532.
- Fishlow, A. 1985, "The state of Latin American Economics", in: IDB 1985, 123-148.
- French-Davis, R. 1988, "An outline of a neo-structuralist approach", in: *CEPAL Review* No. 34 (april).
- Frenkel, R. 1987, "Heterodox theory and policy. The Plan Austral in Argentina", in: *Journal of Development Economics*, 27 (October) 1-2, 307-338.
- Fürst, E. 1983, "La crisis actual de la acumulación del capital en la industria costarricense", en "*Estudios Sociales Centroamericanos*, 35 (mayo-agosto), 51-94.
- Fürst, E. 1984, "Industrialización y exportaciones no tradicionales: Opciones estratégicas para una nueva política industrial del Estado frente a la crisis económica en Centroamérica", en: *Estudios Sociales Centroamericanos*, 37 (enero-abril), 107-135.
- Fürst, E. 1986, "Estabilización vs. industrialización: Crisis económica, medidas de ajuste y políticas industriales durante la administración Carazo: 1978-1982", Heredia/Costa Rica: *Aportes al Debate* (DEUNA).
- Garnier, L./Fürst, E./Rivera, E. 1985, "Elecciones '86: El programa económico de los partidos políticos y elementos para una propuesta alternativa", en: *Aportes*, 26-27 (setiembre-diciembre): Separata.
- Garnier, L. 1987, *Capitalist unequal development. A proposal for reconceptualization, Part Three: The limits of peripheral capitalism: Costa Rica. A national case study*, unpubl. Ms. of a Ph.D. Dissertation, New York: New School of Social Research — Economics Department.
- Gilder, G.: *Wealth and poverty*, New York: MacMillan.
- Gobierno de Costa Rica 1987, *Programa de ajuste estructural de Costa Rica: Segunda fase*, San José: Doc. no publ. (abril).
- Helleiner, G.K. 1987, "Stabilization, adjustment and the poor", in: *World Development* 15 (December) 12, S. 1499-1514.
- IDB (Inter-American Development Bank) 1985, *Economic and social progress in Latin America, Annual Report 1985: External debt, crisis and adjustment*, Washington, D.C. IDB.
- Jolly, R. 1985, *Adjustment with a human face* (Barbara Ward Lecture), Rom: Society for International Development.
- Lizano, E. 1986, *Desde el Banco Central...*, San José/Costa Rica: BCCR.
- Lizano, E./Charpentier, S. 1986, "La condicionalidad cruzada y la deuda externa", BCCR, Serie "Comentarios sobre asuntos económicos", No. 59, San José: BCCR.
- López, J.R. 1986, "Los orígenes de la crisis en Centroamérica", en: Rivera/Sojo/López 1986, 115-201.
- López, J.R. 1987, "Los procesos de renegociación de la deuda externa en Centroamérica", en: *Estudios Sociales Centroamericanos*, 45 (setiembre-diciembre), 36-55.
- Michalopoulos, C. 1987, "World Bank programs for adjustment and growth", in: Corbo/Goldstein/Khan (eds.), 15-62.
- Rivera, E. 1982, *El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica 1978-1982. Política económica y crisis*, San José: DEI.

- Rivera, E. 1987a, *La dinámica inflacionaria y las políticas de estabilización en Centroamérica y Panamá en la década de los ochenta*, San José: mimeografiado.
- Rivera, E. 1987b, *El ajuste estructural en Centroamérica: Problemas centrales de la experiencia reciente*, San José: Mimeografiado.
- Rivera, E./Sojo, A. 1986, "El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los ochenta", en: Rivera/Sojo/López, 13-113.
- Rivera, E./Sojo, A./López, R. 1986, *Centroamérica. Política económica y crisis*, San José: Editorial DEI.
- Salazar-X., J. Ml. 1986, "La visión de libre mercado sobre los incentivos económicos y la estrategia de desarrollo: una crítica teórica", en: *Ciencias Económicas*, 6 (Primer semestre 1986) 1, 3-38.
- SELA 1986, *El FMI, El Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Sojo, A. 1984a, *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, San José, EDUCA.
- Sojo, A. 1984b, "Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica", en: *Estudios Sociales Centroamericanos*, 37 (enero-abril), 139-161.
- Streeten, P. 1987, "Structural adjustment: A survey of the issues and options", in: *World Development*, 15 (December) 12, S. 1469-1482.
- Sutton, M. 1984, "Structuralism: the Latin American record and the new critique", in: Killick, T. (ed.), *The IMF and stabilisation: Developing country experiences*, New York: St. Martin's Press, 19-67.
- Taylor, L. 1983, *Structuralist Macroeconomics: Aplicable models for the Third World*, New York: Basic Books.
- Taylor, L. 1987, "Macro policy in the Tropics: How sensible people stand", in: *World Development*, 15 (December) 12, S. 1407-1436.
- Thorp, R./Whitehead, L. (eds.) 1987, *Latin American debt and the adjustment crisis*, Houndmills/Basingstoke: Mac Millan.
- Weller, J. 1986, "Costa Rica passt sich an — Okonomische und politische Strukturveränderung in der Regierungszeit Monge (1982-1986)"; in *Istmo — Studien zu Zentralamerika*, H. 11 (Februar) S. 6-30.
- Wohlmuth, K. 1983, "Konditionierte externe Entwicklungsfinanzierung und interne Strukturanpassung in den Entwicklungsländer", in: Simonis, U.E. (Hrsg.), *Entwicklungsländer in der Finanzkrise. Probleme und Perspektiven*, Berlin: Duncker & Humblot.
- World Bank 1983, *World Development Report 1983*, Washington, D.C.: IBRD.
- World Bank 1985, *Report and recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a proposed Structural Adjustment Loan in an amount equivalent to US\$80,0 million to the Republic of Costa Rica*, Washington, D.C.: unpubl. Doc. (5/3/85).
- World Bank 1986a, *Annual Report 1986*, Washington, D.C.: IBRD.
- World Bank 1986b, *Structural Adjustment — a first review of experience*, Washington, D.C.: unpubl. Doc.
- World Bank 1987a, *World Development Report 1987*, Washington, D.C.: IBRD.
- World Bank 1987b, *Annual Report 1987*, Washington, D.C.: IBRD.
- World Bank 1988, *Interim Report on Adjustment Lending*, Washington, D.C.: unpubl. Doc.
- Yagci, F./Kamin, S./Rosenbaum, V. 1985, *Structural Adjustment Lending. An evaluation of program design*, Washington, D.C.: World Bank Staff Working Papers No. 735.

Capítulo VIII

Perspectivas para las economías centroamericanas hacia el 2000: crisis sin salida*

John Weeks

Introducción

Ante el embrollo a que llegó de la estrategia política de la administración Reagan hacia América Central: el triunfo electoral de la extrema derecha en El Salvador, narcotraficantes controlando el ejército hondureño, el descarte de la "opción" contra en Nicaragua y los acontecimientos en Panamá, oscilando entre una humillación en lo inmediato (si Noriega se queda) y un desastre político a largo plazo (la inestabilidad política si Noriega se va), el rotundo fracaso de la política económica hacia la región tiende a pasar desapercibido. Al terminar la década de los ochenta se agrava la crisis económica de los países centroamericanos, siendo pocas sus perspectivas de recuperación y estabilidad. No deja de ser importante la contribución del gobierno norteamericano a esta crisis económica, ya que ha estimulado políticas aisladas e inadecuadas de ajuste en la región, en vez de promover una solución colectiva. Sin embargo, la crisis económica regional va más allá de las prescripciones ideológicamente concebidas por el gobierno de los Estados Unidos, pues surge fundamentalmente del colapso del "viejo orden de cosas" en el que el crecimiento económico se basaba en el dominio oligárquico, sostenido por un terrorismo endémico del Estado que buscaba mantener los salarios bajos y una mano de obra sumisa (1).

*) La versión preliminar fue comentada por Wim Pelupessy de la Universidad de Tilburg (Holanda).

1. Un análisis de las bases socio-políticas del crecimiento centroamericano durante los siglos XIX y XX aparece en Weeks (1986).

El propósito de este capítulo es, justamente, analizar lo desoladoras que pueden ser las perspectivas económicas de América Central, concluyéndose, después de una evaluación razonable, que ciertamente son desoladoras. Hace una década había mayor optimismo en la región toda vez que, en términos estrictamente económicos, se presentaban condiciones más favorables para Centroamérica en la economía mundial. Además, el Mercado Común Centroamericano había abierto al menos la posibilidad de una política económica autónoma para los cinco países, algo imposible sin la cooperación regional (2). Este trabajo se inicia con el análisis de las bases del desarrollo económico de la región desde finales de la segunda guerra mundial. Esta presentación general es seguida de un resumen de la situación actual de las economías centroamericanas. De este análisis se desprende que en la actualidad, son pocas las perspectivas de recuperación que se pueden esperar de las condiciones sociales y económicas existentes. Posteriormente analizamos las distintas estrategias sugeridas para revitalizar el crecimiento regional: la mantención de los modelos agroexportadores tradicionales, el desarrollo de las exportaciones no tradicionales como motor del crecimiento, y la reconstrucción del Mercado Común. Se concluye que ninguna de las tres da muchas expectativas para un crecimiento sostenido a tasas de tal magnitud, que puedan sacar a América Central de su agobiante pobreza. En la sección final hacemos algunas conjeturas acerca de probables cambios socioeconómicos hacia el año 2000. La tesis global de este trabajo es la siguiente: que, a excepción de Costa Rica, la producción y distribución en América Central se basó en la represión a los asalariados y campesinos; que el crecimiento ocurrido en el período de posguerra no puede repetirse, porque las condiciones que generaron la sumisión de la fuerza de trabajo ya no existen; y que la superación de los obstáculos al crecimiento supone una transición desde las actuales economías, basadas en formas de opresión abierta e incontrolada, hacia formas de cooptación o participación genuina.

1. El desarrollo de la economía del trabajo forzado

Como es bien sabido —llegando a ser ya un cliché—, Costa Rica es la excepción en América Central con respecto a casi todo. Por eso nuestro análisis de los obstáculos al desarrollo regional se restringe inicialmente a Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Desde mediados de los años cuarenta hasta fines de los setenta, estos países mostraron un crecimiento entre respetable e impresionante. Este desarrollo se basó en la

2. Citando de CEPAL (1986), pág. 11: "La fragmentación de América Central — desde la efímera federación— contribuyó en mayor medida a que cada uno de los países se resignara históricamente a tener un eseaso margen de maniobra sobre su propio destino en el que representaban un papel preponderante factores fuera de su control".

explotación forzada del trabajo y en una represión exagerada de los derechos del individuo —aun para los estándares de una región donde esto es frecuente. Los regímenes de los cuatro países septentrionales de Centroamérica, que se mantuvieron por la mera fuerza, se encontraban entre los más despóticos de América Latina (3). El modelo de desarrollo económico y de distribución, estuvo claramente vinculado a la naturaleza reaccionaria de estos gobiernos. Durante el siglo XIX la economía de los países de América Central se basó en la exportación del café, lo que llevó a la expulsión de los campesinos de las tierras aptas para la agricultura y a su trabajo forzado en el campo, el cual alcanzó una legalización formal bajo los regímenes liberales y significó la intensificación de las prácticas vigentes en la era colonial. El trabajo forzado se mantuvo hasta la segunda guerra mundial, cuando algunas (no todas) de las llamadas leyes de “vagancia” fueron revocadas, aunque mediante mecanismos no económicos de coerción, se mantuvieron las ataduras de los campesinos a la tierra.

La modalidad de dominación ejercida por los latifundistas sobre la mano de obra rural, presentó variaciones entre los cuatro países. En Guatemala y El Salvador, el desplazamiento del campesinado hacia lotes pequeños e improductivos fue la modalidad más importante. Entre 1950 y 1979, la proporción de fincas con menos de una manzana (4) aumentó en Guatemala del 21 al 41%, a la vez que el tamaño medio de esta clase de fincas disminuyó en más del 35% (5). Es muy probable que casi el 80% de los campesinos guatemaltecos, posean fincas que son demasiado reducidas para ser económicamente viables. Un informe reciente de la OIT concluye que ningún mejoramiento significativo de las condiciones de vida del campesinado guatemalteco es posible sin una reforma agraria radical, lo que implica que cualquier estrategia agrícola que no considere una tal reforma, tenderá a beneficiar, en primer lugar, a los ricos (6). En El Salvador, la condición de los pequeños propietarios antes de la guerra civil era similar, y ésta ha transformado una situación desesperada en catastrófica (7). Aún más, la reforma agraria (que el presidente de los EE.UU. definiera como la más completa que se haya realizado en la historia de América Latina) no ha entregado ni prosperidad ni muchas tierras a los pequeños campesinos y jornaleros sin tierras (8). En Honduras y Nicaragua, los

3. Acerca del carácter político de los regímenes, véase Baloyra (1983) y Woodward (1984).

4. Manzana es una unidad de superficie utilizada en América Central que equivale a 0,69 hectáreas.

5. CEPAL (1981).

6. Hintermeister (1984).

7. Deere y Diskin (1984).

8. Una evaluación demoledora de dicha reforma agraria fue elaborada por el Inspector General's Office (organismo autónomo para el control y evaluación del ejercicio presupuestario del gobierno federal en EE.UU.), lo que originó una ácida respuesta de parte de la US/AID). Un análisis excelente y objetivo acerca de la reforma agraria en El Salvador fue realizado por Thome (1984a).

jornaleros sin tierras llegaron a constituir el grupo marginado más importante del campesinado, siendo la proporción de campesinos dependientes completamente del trabajo asalariado, especialmente elevada en Nicaragua (9).

A pesar de que la expansión cafetalera introdujo los métodos de control despótico de la mano de obra en el campo centroamericano, fue la diversificación algodonera la que aceleró este proceso. La expansión algodonera generó también una ola de despojos a los campesinos (10). Ciertamente, una de las características más importantes del desarrollo agrícola centroamericano desde mediados de los cuarenta, es que contradice la doctrina convencional de la teoría del desarrollo económico. De acuerdo con la doctrina convencional, una estrategia de desarrollo que dé prioridad al desarrollo agrícola tiene efectos más positivos sobre la distribución del ingreso que aquellas que incentiven el desarrollo industrial, debido a que la agricultura es más intensiva en mano de obra y porque la mayoría de los pobres residen en las áreas rurales. Efectivamente, la agricultura centroamericana alberga una pobreza desventurada; sin embargo, el desarrollo agropecuario en Centroamérica durante las últimas cuatro décadas no ha sido muy intensivo en mano de obra y se ha basado más en la gran propiedad que en la producción campesina; hatenido, además, una elevada propensión a importar y utilizar insumos químicos, con tal exceso que ha contaminado el medio ambiente.

El efecto global del patrón de crecimiento económico centroamericano ha sido una concentración de los beneficios del desarrollo por parte de unos pocos, en términos casi sin parangón en el Hemisferio Occidental. Esto no fue simplemente la consecuencia del patrón de desarrollo, sino que fue su característica esencial y necesaria. En el medio rural, la agricultura de exportación prosperó a expensas de los bajos niveles de vida y de la represión del campesinado y de la mano de obra asalariada (categorías no excluyentes). La hipótesis de que el desarrollo agrícola centroamericano pueda reducir los niveles de pobreza, es tan cierta como aquella que asevera que el desarrollo agrícola en los estados del sur de los EE.UU., podría haber eliminado la pobreza entre los esclavos en el período anterior a la guerra de secesión. La industria creada en el medio urbano bajo la protección del Mercado Común Centroamericano, tuvo como ventaja comparativa, a mano de obra carente de los derechos democráticos fundamentales. Se puede afirmar que el rápido crecimiento de los cuatro países septentrionales de América Central, se basó en una ventaja comparativa que consistió en la capacidad de sus gobiernos de reprimir y dominar a la población.

Estos gobiernos, extremadamente represivos, carecieron de flexibilidad para adecuarse a las demandas de participación política de las clases medias y bajas. Mientras en otros países de América Latina las oligarquías

9. Weeks (1985), capítulo 5. Una excelente presentación del caso hondureño y de su comparación con El Salvador se encuentra en Durham (1979).

10. Williams (1986), capítulos 1-3.

adaptaron sus estilos de dominación política para asimilar al menos a la clase media, esto no ocurrió en América Central. Esta falta de adaptación de la oligarquía centroamericana generó la crisis política que afectó a los regímenes despóticos, aunque en forma más grave a Nicaragua y El Salvador. En tanto que el crecimiento económico de Nicaragua se estancó durante los años setenta, este no fue el caso de El Salvador (que aumentó su tasa de crecimiento) o de Honduras y Guatemala (cuyas tasas de crecimiento fueron similares a las observadas en la década de los sesenta). La crisis centroamericana es fundamentalmente una crisis política, a la que se agrega un deterioro posterior del sector externo de sus economías; el colapso al interior de sus economías aparece como el resultado, y no como la causa, de la crisis política (11).

A fines de los setenta ya no era posible continuar gobernando las cuatro naciones con los estilos despóticos tradicionales. En el ámbito económico esto implicó que el fundamento de la ventaja comparativa de América Central, una mano de obra a la que se mantuvo sumisa durante décadas de intensa represión, se había deteriorado. En Nicaragua, la insurrección masiva eliminó los arcaicos sistemas de control laboral al derrocar a la dinastía Somoza. La guerra civil, la emigración y el colapso económico en El Salvador, destruyeron de tal modo al viejo orden de dominación de clase que éste ya no puede ser reconstruido, a pesar de que el reciente triunfo electoral de ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) sea un presagio del retorno de la dominación de los latifundistas. En Honduras y Guatemala, el deterioro de la eficacia de las relaciones económicas despóticas es menos evidente, pero no por eso menos grave. Las relaciones económicas represivas en Honduras, aparecen quizás como las más carentes de funcionalidad, ya que nos encontramos frente a una oligarquía que no posee ni la cohesión ni el poder de sus congéneres regionales. La combinación de las distorsiones generadas por los grandes desembolsos de los EE.UU. para gastos improductivos y la presencia de la "contra", han creado una inestabilidad en la sociedad hondureña que supera las esperanzas de los reformistas y revolucionarios. En el caso de Guatemala, treinta y cinco años de terrorismo de Estado han cobrado su víctima en una sociedad indígena que ha perdido cohesión y se ha tornado cada vez más fragmentada. Una parte significativa de la rentabilidad de la agricultura guatemalteca se basa en la explotación y represión de la población indígena.

No es la tesis de este trabajo que América Central esté madura para la revolución y que las oligarquías se estén desmoronando. La dominación oligárquica de viejo cuño se está desmoronando, pero lo que la va a reemplazar en cada país está aún por verse (incluso en Nicaragua). La crisis económica en Centroamérica se agudiza por las condiciones extremadamente desfavorables en el mercado mundial, pero es fundamentalmente la consecuencia del colapso de los sistemas represivos que posibilitaban la

11. Vilas (1986), presenta una argumentación parecida en relación al caso específico de Nicaragua.

ganancia privada. Con la decadencia de estos sistemas, la restauración de las fuentes de ganancia privada no consiste meramente en el problema de elegir entre un crecimiento a generarse por un desarrollo exportador y otro basado en la sustitución de importaciones, y menos aún de la búsqueda de las exitosas exportaciones no tradicionales. La restauración de la rentabilidad privada requiere un proceso de transición desde economías basadas en la violencia y la represión como modalidades habituales de las relaciones laborales, hacia economías en las que el control y la disciplina de la fuerza laboral se basen más en los modernos mecanismos de cooptación, que sólo ocasionalmente utilizan la violencia. Nicaragua se encuentra en la etapa inicial de este proceso, mientras que todavía deben encontrarse los caminos para realizar la transición en Honduras, Guatemala y El Salvador. Este es el meollo de la crisis centroamericana.

2. Evaluando los daños

2.1. Costa Rica

Lo esencial en la transición desde regímenes despóticos a aquellos de cooptación, consiste en la creación de instituciones que, por lo menos formalmente, generen una participación popular en la vida política. Costa Rica es el único país en la región que ha tenido éxito en ese aspecto y esto explica, en gran medida, sus logros económicos. Durante el período 1980-1987, el ingreso per cápita de Costa Rica se incrementó y disminuyó en igual número de años, pero en 1987 ese ingreso era inferior en un 9% al de 1980 (véase el Cuadro No. 1). En el contexto centroamericano esto constituye un éxito, aunque este 9% subestima la disminución real de los niveles de vida. Como la participación relativa del servicio de la deuda externa en el ingreso nacional se ha incrementado en la década de los ochenta, la participación relativa del consumo privado ha disminuido en más del 20% durante el mismo período.

Dado que Costa Rica no ha sufrido fuertes disturbios políticos, la caída en los niveles de vida se explica casi por completo por la desfavorable coyuntura económica internacional. Durante el período 1981-1985, se produjo un deterioro del 15% en los términos de intercambio. Un esporádico incremento en los precios del café durante 1986 hizo que estos términos recobraran los niveles de 1980, pero durante 1987 sufrieron nuevamente un fuerte deterioro. Los volátiles términos de intercambio han sido el mal tradicional de Costa Rica, ya que a pesar de su sofisticado sistema político, su economía tiene la mayor dependencia de unos pocos productos agropecuarios de exportación en toda la región. El país ha logrado realizar la transición al pluralismo político, pero al mismo tiempo ha mantenido la estructura económica de una república bananera.

Es importante empezar con el caso costarricense, por cuanto los magros resultados de su economía muestran el destino de las economías centroamericanas durante la década de los ochenta, aún bajo las condiciones

más favorables. El país sufrió una fuerte recesión entre 1980 y 1982 (el PIB cayó en un 10%, mientras que el PIB per cápita lo hizo en un 15%), cuya recuperación fue facilitada por flujos de financiamiento multilateral sumamente grandes (véase el Cuadro No. 1). Las medidas de "liberalización" impuestas al gobierno por los organismos multilaterales causarán, si se mantienen, un debilitamiento de la economía en el largo plazo (12), si bien sus efectos negativos a corto plazo han sido compensados por los flujos de capital del exterior y la renegociación de la deuda. Pero a pesar de la recuperación financiada externamente con posterioridad a 1982, la situación crítica de la balanza de pagos se ha mantenido. El déficit de la cuenta corriente, que se redujo a la mitad de los niveles del período depresivo de 1980 a 1982, parece haberse estabilizado en los 300 millones de dólares, aproximadamente (véase el Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

Costa Rica. Indicadores macroeconómicos (13)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Indice 1980 = 100								
PIB	100	98	91	93	100	101	105	108
PIB per cápita	100	95	86	90	90	89	90	91
Variación Porcentual								
PIB	0,7	2,4	-7,3	2,7	7,8	0,9	3,2	3,5
PIB per cápita	-2,4	-5,0	-9,7	0,0	5,2	-1,6	0,4	0,7
Inflación	18,1	37,1	90,1	32,6	12,0	15,0	11,8	14,0
Salarios reales	0,8	-11,7	-19,8	10,9	7,8	9,0	6,1	0,6
Tasa de desempleo	5,3	8,3	8,4	7,9	6,4	6,3	6,1	5,5
Balanza de pagos								
Saldo en cuenta								
corriente (1)	-658	-408	-274	-330	-265	-338	-209	-302
Deuda externa (1)	2.209	2.687	3.188	3.532	3.752	3.742	3.739	n.d.

(1) millones de dólares.

12. Que el gobierno de Costa Rica tuvo muy poca libertad para negociar acuerdos con los organismos multilaterales es un hecho reconocido. Al respecto, BID (1987a), pág. ii, señala lo siguiente: "La firma del acuerdo con el FMI fue una condición previa para la renegociación de la deuda y la obtención de recursos financieros adicionales del Banco Mundial y de la banca privada internacional". Véase también, Weeks (1985), págs. 185-188, y Weeks (1988a).

13. Las estadísticas citadas fueron elaboradas por CEPAL (1987). Agradezco la gentileza de la oficina de CEPAL en Washington que me facilitó algunas partes de su estudio de 1986 con anterioridad a su publicación.

Los problemas de balanza de pagos se derivan en parte del estancamiento del volumen de las exportaciones, debido a que los bajos precios en el mercado mundial han des-incentivado la producción. Sin embargo, el servicio de la deuda tiene un impacto mucho mayor. Los pagos de intereses y del principal de la deuda externa promediaron más de 700 millones de dólares anuales entre 1983 y 1986, alrededor del 70% de las exportaciones. Durante el mismo período, las inversiones extranjeras alcanzaron un promedio de sólo 60 millones de dólares anuales. Además, en términos reales, la inversión privada fue un 13% menor en 1986 que los niveles alcanzados en 1980. Si el país políticamente más estable en América Central atrae tan pocas inversiones extranjeras productivas y el sector privado no tiene interés en invertir, las perspectivas en los otros países de la región serán ciertamente deprimentes.

Para colmo de males, se acusa al gobierno de Costa Rica de ser culpable de una serie de dificultades económicas que está fuera de su alcance resolver. A pesar de que tales críticas provienen frecuentemente del FMI o del Banco Mundial, uno las puede encontrar también en el informe del generalmente menos ideológico Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el pasado eran habituales los elogios a los servicios sociales de Costa Rica, especialmente los orientados al sector rural (que mostraban que este país era el que tenía las menores diferencias en los niveles de vida entre su población urbana y la rural en América Latina). El BID valora esto en forma diferente, pues a pesar de que en Costa Rica la participación relativa del gasto público en el producto nacional está por debajo del promedio latinoamericano, afirma que "el crecimiento del sector público ha estado ligado a los elevados niveles de los servicios públicos, cuyo tamaño actual está mucho más allá de la capacidad de financiamiento del país" (14). Sería interesante saber por qué para los expertos del BID, un gasto fiscal que es sólo un 13,5% del PIB (1985) no puede ser financiado por los costarricenses, especialmente cuando los impuestos directos alcanzan a un pobre 17,5% del ingreso fiscal y a sólo un 3% del PIB (también para 1985).

Los organismos multilaterales han sido unánimes en su veredicto al afirmar que la economía costarricense sufre de un excesivo estatismo y de falta de estímulos al sector privado, una aseveración bastante extraña para caracterizar a un país en el que la participación del gobierno en la producción es muy pequeña en relación a lo que es común en América Latina (15). Criticar al gobierno de Costa Rica por tener un gasto fiscal excesivo es una

14. BID (1987a), pág. vii.

15. Véase, por ejemplo, en BID (*ibid.*), pág. v, la siguiente cita: "Es necesario dar prioridad a la revitalización del sector privado ya que el sector público continuará experimentando dificultades financieras... Específicamente la reducción de la participación del Estado en el sector industrial... permitiría liberar recursos que son esenciales para apoyar las actividades en los sectores sociales y de infraestructura". Se podría añadir que al aumentar los impuestos podría lograrse el mismo objetivo.

afirmación puramente ideológica. Como afirmamos anteriormente, la participación relativa de la tributación respecto al ingreso nacional es baja en relación a lo normal para el Hemisferio Occidental y para el nivel de ingreso per cápita del país. El sector público costarricense es más bien pequeño y no sobredimensionado como se plantea. En segundo lugar, estos organismos que enfatizan la necesidad de fortalecer al sector privado, ignoran que esa es precisamente la fuente del despotismo político en América Central. Son precisamente los mayores controles que el gobierno de Costa Rica ejerce sobre el sector privado y el amplio ejercicio de sus facultades económicas, lo que lo diferencia de sus vecinos. La legislación laboral que protege a los trabajadores, el poder de los sindicatos y un nivel relativamente elevado de los servicios sociales, han sido el fundamento del pluralismo en Costa Rica. La liberalización de la economía implica la entrega de un mayor poder político al derechista mundo de los negocios, un retroceso hacia la larga noche del despotismo reaccionario. Analogías con lo ocurrido con la otra Suiza de América Latina, Uruguay, hacen que uno observe con preocupación lo que está ocurriendo con las instituciones democráticas en Costa Rica. Las políticas económicas neoliberales no generarán crecimiento (16), sino, probablemente, lleven al surgimiento de tendencias políticas insanas.

Resumiendo, se puede afirmar que Costa Rica padece el deterioro de los términos de intercambio, el pesado lastre del servicio de la deuda externa y las políticas económicas inadecuadas diseñadas por los organismos multilaterales. Sin embargo, estos problemas parecen atenuados en comparación con los demás países de la región. Un ambiente económico internacional más propicio, algún tipo conciliatorio de moratoria en el pago de la deuda y una postura menos ideológica por parte de los organismos multilaterales, posibilitarían una modesta recuperación de la economía costarricense.

2.2. El Salvador

El desastre de la economía de El Salvador puede ser resumido con un dato interesante: después de disminuir durante tres años consecutivos, el ingreso per cápita de El Salvador creció en 1984 y 1985, aunque la tasa de crecimiento del producto interno bruto fue menor que la tasa de crecimiento demográfico (17). Esta contradictoria combinación de tasas

16. La tasa proyectada por el BID para el período 1986-1990 se cumplió durante los dos primeros años del período. Sin embargo, la economía aparece dominada por una limitación en el sector externo que hace improbable que se mantenga esa tasa de crecimiento. Véase al respecto BID (1987a), págs. ix-xi.

17. No obstante, el ingreso per cápita volvió a disminuir en 1986 y 1987. Las estadísticas del texto provienen del capítulo relativo a El Salvador en CEPAL (1987).

de crecimiento es consecuencia de la emigración; El Salvador es un país del que se emigra si los medios están al alcance. Después de ocho años de flujos masivos de ayuda de los EE.UU., el ingreso nacional es un 8% menor de lo que era antes de que se iniciaran los programas de asistencia (comparación de 1987 con 1980 en el Cuadro No. 2), el ingreso per cápita es un 17% menor y la principal exportación del país es su mano de obra. El país ha sido destruido por la guerra y su economía es quizás mortalmente distorsionada por el flujo de la ayuda militar. El costo estimado de la guerra es enorme: 1.200 millones de dólares en pérdidas directas de activos y producción, además de 50.000 muertos y medio millón de refugiados dentro del país (18).

Cuadro No. 2

El Salvador. Indicadores macroeconómicos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Indice 1980 = 100								
PIB	100	92	86	87	89	90	91	92
PIB per cápita	100	91	84	84	86	86	84	83
Variación Porcentual								
PIB	-9,0	-8,4	-5,7	-0,6	2,3	1,8	0,8	1,0
PIB per cápita	-10,4	-9,5	-6,5	-0,2	1,4	0,5	-1,7	-1,1
Inflación	18,6	11,6	13,4	14,8	9,8	31,9	30,2	21,2
Salarios reales	-15,7	-7,3	-10,5	-11,6	0,4	-13,8	-13,2	n.d.
Tasa de desempleo	16,2	21,2	27,4	32,2	32,9	33,0	30,0	33,0
Balanza de pagos								
Saldo en cuenta								
corriente (1)	-1	-272	-271	-211	-243	-199	-173	n.d.
Deuda externa (1)	1.176	1.608	1.808	2.023	2.095	2.162	2.093	n.d.

(1) millones de dólares

Debido a la guerra y a una reforma agraria desastrosa, el volumen de las exportaciones salvadoreñas disminuyó en un 25% entre 1980 y 1981, perdiendo otros 10 puntos porcentuales en 1982. Las exportaciones se recuperaron en 1983 y 1984, pero posteriormente volvieron a disminuir, por lo que el déficit de la cuenta corriente se ha mantenido en alrededor de 200 millones de dólares durante la mayor parte de la presente década (véase el Cuadro No. 2). En los últimos años, la producción de algodón ha sufrido daños considerables debido al conflicto armado que ha afectado

18. BID (1987b), pág. i.

la producción, los bajos precios en el mercado internacional que desincentivaron la siembra del cultivo aún más y los mayores costos de producción causados tanto por políticas crediticias restrictivas como por alzas de precios de los insumos importados. Paralelamente a la crisis agrícola se ha producido una fuerte contracción del sector manufacturero. En 1978, la industria empleaba algo más de 140.000 trabajadores, que hacia 1982 habían disminuido a menos de 90.000. Aunque la producción y el empleo aumentaron levemente en el período 1983-1986, la producción todavía no alcanza el nivel de 1980, y menos aún los niveles récord de fines de los setenta (19).

Cuando las oportunidades de empleo se reducen en términos absolutos y los ingresos reales disminuyen, no es de extrañar que los salvadoreños emigren. Entre 1980 y 1983, se dobló la tasa de desempleo urbano que creció de 16 a 32% (véase el Cuadro No. 2). A partir de 1983, las estadísticas del gobierno muestran una tasa de desempleo constante del 33% (a excepción del 30% observado en 1986). Sin embargo, en los años en que se señala que el desempleo urbano ha permanecido constante, el PIB no agrícola tuvo una tasa de crecimiento anual de sólo un 2,2%. Suponiendo algún incremento en la productividad, se desprende que la tasa de crecimiento de las plazas de empleo tiene que haber sido inferior al 2% anual en esos sectores. Si el ritmo de crecimiento del empleo pudo mantener constante la tasa de desempleo, esto sólo pudo ocurrir gracias a una emigración masiva de mano de obra a los EE.UU. Aun si fuera cierto que la tasa de desempleo no se ha incrementado, la situación general de la población, a excepción naturalmente de la élite, bordea la desesperación. Hubo casi un millón de salvadoreños viviendo en el exterior en 1986, y casi 300.000 viven de la asistencia internacional dentro del país. Uno puede entonces formarse un cuadro de la dramática situación económica del país al sumar los emigrantes, refugiados dentro del país sin empleo remunerado y desempleados. Los emigrantes alcanzan a 800.000, de los cuales casi medio millón vive en los EE.UU. Posiblemente no sería exagerado suponer que la mitad del total de emigrantes consiste de gente en edad de trabajar. Probablemente el coeficiente de dependencia es más elevado entre los emigrantes que residen en Guatemala, Costa Rica, Belice y México. Entre estos emigrantes podemos estimar que hay una población en edad de trabajar de 75.000 personas, lo que sumado a los otros emigrantes, nos da un total de 375.000 miembros de la fuerza laboral fuera del país. Dentro de El Salvador, con una tasa de desempleo del 33%, tenemos 277.000 personas desempleadas (fuerza laboral urbana multiplicada por la tasa de desempleo). La fuerza laboral emigrante y los desempleados en el interior

19. "(El sector industrial) fue seriamente afectado por el cierre de más de 200 empresas..." (BID (1987b), pág. vi). *El Anuario Estadístico* informa que existían 698 establecimientos con más de cinco trabajadores en 1977. Si suponemos que el número de empresas era más o menos el mismo a mediados de los ochenta, alrededor de un 30% habría cerrado.

del país, nos dan una magnitud mínima de adultos para los cuales la economía salvadoreña ha sido incapaz de generar empleos (20). Este conjunto, de casi 650.000 personas, representa aproximadamente el 40% de la fuerza laboral existente en El Salvador y el 80% de la fuerza laboral urbana. El afirmar que la economía salvadoreña no ha podido satisfacer las necesidades de empleo de su población subestima la dimensión de la crisis, ya que a la pérdida de las fuentes de subsistencia hay que agregar la menor disponibilidad de servicios sociales básicos. El BID, por ejemplo, señala que durante los ochenta se cerraron más de 2.800 escuelas y otros centros de servicios sociales en la región oriental del país, "debido a la inseguridad (por la guerra) y a la crisis financiera del gobierno" (21).

Lo esencial de la crisis que afecta la economía salvadoreña es que se mantiene el férreo control despótico de la sociedad. La opresión oligárquica se ha debilitado durante la última década, pero el país es gobernado por un aparato militar que fue creado por la oligarquía. Cualquier democratización en El Salvador que vaya más allá de la fachada, requerirá la destrucción del aparato militar, sin la cual ninguna reforma significativa puede ser viable. El país se mantiene con una angustia de muerte permanente por el empeño de mantener el viejo orden represivo, mientras que la transición hacia nuevas formas consensuales de trabajo está aún por comenzar. A diferencia de Nicaragua, en El Salvador no ha existido ninguna forma seria de resolver el conflicto armado y la guerra civil se mantiene como el elemento dominante en el futuro previsible. La economía se mantendrá como un fluctuante títere de un país dominado por la guerra, sin perspectivas de paz posibles ni previsibles en un futuro próximo.

2.3. Guatemala

Guatemala es la tragedia silenciada de América Central, por cuanto la intensidad de su depresión económica ha pasado casi desapercibida y no está bien documentada (22). Durante la década de los ochenta, dos países han sido afectados por conflictos armados: Nicaragua y El Salvador. Sin embargo, Guatemala ha sufrido la mayor caída en el ingreso per cápita, alrededor de un 20% durante el período 1980-1987, con descensos cada año (véase el Cuadro No. 3).

20. Este es el límite inferior porque no considera ni el desempleo rural ni los casos en que las personas dejan la búsqueda de empleo, por cuanto suponen, *a priori*, que no van a obtenerlo.

21. BID (1987b), pág. vii.

22. De acuerdo a CEPAL (1987), pág. 1, en el capítulo correspondiente a Guatemala se afirma que: "La depresión que experimenta la economía guatemalteca desde hace seis años y que se mantuvo durante 1986, se caracterizaba por una caída sistemática del producto nacional per cápita, fuertes presiones inflacionarias, desequilibrios en la balanza de pagos, debilitamiento en las finanzas públicas, y deterioro de las condiciones laborales".

Cuadro No. 3

Guatemala. Indicadores macroeconómicos (23)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Índice 1980 = 100								
PIB	100	101	98	95	95	94	94	96
PIB per cápita	100	98	93	90	85	82	80	79
Variación Porcentual								
PIB	4,0	1,0	-3,3	-2,7	0,0	-0,6	0,2	2,0
PIB per cápita	1,1	-1,8	-6,0	-5,4	-2,7	-3,3	-2,6	-0,5
Inflación	10,7	11,4	0,2	4,7	3,4	18,7	36,9	10,0
Salarios reales	0,1	17,6	6,0	1,2	-9,0	-13,6	-18,3	n.d.
Tasa de desempleo	2,2	1,4	6,3	10,3	9,4	12,3	14,5	17,5
Balanza de pagos								
Saldo en cuenta corriente (1)								
	-165	-574	-400	-225	-378	-247	-32	n.d.
Deuda externa (1)								
	1.053	1.385	1.841	2.505	2.624	2.624	2.641	n.d.

(1) millones de dólares.

Si se excluye a Nicaragua, que fue afectada por el bloqueo norteamericano, Guatemala tuvo la mayor caída en las exportaciones regionales —un 27% entre 1980 y 1986. Guatemala es el caso más evidente de la crisis provocada por el debilitamiento del arcaico sistema de control laboral y represión, una crisis que es simultáneamente económica, social y política. Desde el derrocamiento norteamericano del gobierno de Jacobo Arbenz en 1954, el país ha sido gobernado mediante el terror. No obstante, debe hacerse una distinción entre los conflictos armados de El Salvador y Nicaragua, por una parte, y los de Guatemala, por la otra. En los dos primeros países los conflictos armados surgen desde abajo, como rebeliones contra regímenes represivos. El régimen de Somoza y los gobiernos oligárquicos salvadoreños, fueron obligados a transformar la represión permanente en guerra abierta contra la población a raíz de las insurrecciones. En Guatemala, donde a veces han tenido lugar insurrecciones importantes, la guerra ha sido iniciada por el Estado, constituyendo la base misma del régimen despótico. Los militares guatemaltecos, que son probablemente los más crueles del Hemisferio Occidental, han llevado a cabo una política de golpes preventivos contra la población rural, tratando de adelantarse a la insurrección a través de un reinado del terror.

23. Las estadísticas del texto provienen de CEPAL (1987), BID (1986), y *Central American Report*, 15 de enero de 1988.

Este reinado del terror se ha mantenido durante el gobierno civil de Vinicio Cerezo, que ha sido semejante a una fachada cosmética del despótico régimen militar. No cabe duda de que Cerezo no desea tal situación, pero carece de los medios para cambiarla. Poco después del triunfo electoral, el gobierno demócrata cristiano presentó un programa económico en marzo de 1986, que sobre el papel significaba una mezcla de liberalismo y populismo. Más importante que los detalles de este programa fue, sin embargo, el compromiso implícito a que llegó el gobierno civil con los militares guatemaltecos: se estableció un campo de maniobra para el gobierno civil a cambio de que los militares tuvieran las manos libres para operar en los aparatos represivos del Estado. El gobierno civil tiene poco poder real, carece de capacidad de control de la guerra contra la población indígena y la firma de los acuerdos de paz del Plan Arias por parte de Cerezo, constituye en realidad una formalidad irrelevante.

En efecto, los militares guatemaltecos le entregaron al gobierno civil la impopular tarea de administrar una economía en crisis. Como las condiciones económicas difícilmente pueden mejorar, la estrategia militar de permitir un régimen parcialmente civil aparece como una medida política extremadamente hábil.

El gobierno de Cerezo ha sufrido una pérdida de popularidad, al ser bloqueados todos sus intentos de poner en práctica medidas que puedan mejorar las condiciones de vida de la población. Su programa económico incluía incentivos al sector privado, como parte de la reorientación de la industria y la agricultura hacia una menor dependencia de las exportaciones tradicionales y del Mercado Común Centroamericano y hacia lo que se ha dado en llamar las "exportaciones no tradicionales", asociadas a las preferencias comerciales bajo la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (24). La menor protección a la industria nacional ha contribuido al virtual colapso de ésta: de acuerdo con una encuesta realizada durante el primer trimestre de 1986, la tercera parte de las industrias del país operaban por debajo del 50% de su capacidad instalada (25). Se ha llevado a cabo un enérgico programa de liberalización económica en el país, pero poco se ha hecho para ejecutar la parte del programa económico que estaba orientada a generar empleos (26). El gobierno ha sido tan temeroso del mundo de negocios de la extrema derecha, que en julio de 1986 les reaseguró su decisión de no

24. De acuerdo al *Central American Report*, 19 de diciembre de 1987, Guatemala no ha tenido un buen desempeño en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Los representantes del sector privado se han quejado de que las preferencias comerciales obtenidas bajo este programa son relativamente triviales, cubriendo sólo un 3% de las exportaciones guatemaltecas realizadas a los EE.UU. en 1985.

25. CEPAL (1987), pág. 7, en el capítulo referente a Guatemala.

26. De acuerdo al *Central American Report*, 5 de junio de 1987, que describe en el artículo "Cerezo's 'Gift to the Workers' Yet to Be Unwrapped", las incumplidas promesas hechas a los trabajadores guatemaltecos. Una de ellas es la que el presidente Cerezo hizo vagamente al ofrecer un programa de obras públicas que generaría 40.000 puestos de trabajo.

llevar a cabo la reforma agraria inicialmente considerada (27). Con un gobierno que no está dispuesto a realizar una reforma agraria, las expectativas de los campesinos y trabajadores rurales son deplorables. Se estima que entre el 80 y el 90% de los campesinos guatemaltecos tienen parcelas demasiado pequeñas para proveerles medios de subsistencia, y que los ingresos de los jornaleros sin tierras son miserablemente bajos. (El salario mínimo agrícola en Guatemala no ha sido reajustado desde comienzos de la presente década, cuando éste era considerado como el país que tenía la mayor incidencia de pobreza rural en América Central) (28).

La economía guatemalteca necesita urgentemente una reestructuración, la cual nada tiene que ver con los programas basados en la ideología del libre mercado. El que los militares hayan dejado las tareas económicas a cargo de un gobierno civil que es sólo una fachada —Guatemala es una democracia del mismo modo que el Reino Unido es una monarquía— no ha sido una estrategia exitosa para gobernar la sociedad. Los militares mantienen el control de las áreas rurales gracias a una violencia sistemática. Pero, aunque el terrorismo de Estado ha sido exitoso para detener la insurrección, ya no parece ser un sistema viable para generar un crecimiento económico. Lo esencial de la crisis económica del país está en la discordancia existente entre la estabilidad política y el crecimiento económico. Al parecer, la primera sólo puede realizarse a expensas del segundo. Las fuerzas políticas que obtuvieron un poder político sin contrapeso con la invasión promovida por los EE.UU. en 1954, parecen incapaces de producir una estrategia de cooptación que saque a las áreas rurales de Guatemala de la era del trabajo forzado y del terrorismo sistemático de Estado.

2.4. Honduras

Es quizás injusto denominar a Guatemala como la historia no contada del fracaso en la región, cuando la diferencia entre ese país y Honduras es casi marginal. Al igual que en Guatemala, el ingreso per cápita de Honduras ha disminuido durante todos los años de la presente década y en 1987 era menor en un 15% que el de 1980 (comparado con el 20% de Guatemala) (29). Los pobres logros económicos de otros países en la región, están asociados a conflictos armados y presiones graves sobre la balanza de pagos. El gobierno de Honduras ha obtenido flujos financieros considerables del gobierno de los EE.UU., a pesar de no haber emprendido ninguna guerra contrainsurgente. El misterio de estos reducidos logros

27. *Central American Bulletin*, enero 1988, pág. 1.

28. Couriel (1984).

29. Las estadísticas del texto provienen del BID (1988) y de "The Recent Evolution of the Honduran Economy" aparecido en el *Central American Report*, del 4 de diciembre de 1987.

económicos reside en el hecho de que el sistema de represión laboral que ha existido en Honduras nunca fue tan difundido ni tan fuerte como los de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Es por esto que la transición hacia formas cooptativas de relaciones laborales debería ser más fácil de alcanzar.

La explicación para la misteriosa depresión económica que afecta a Honduras se encuentra en la comprensión del rol de este país como base para las operaciones militares de EE.UU. en el área. En lo económico, el país sufre el impacto distorsionador que causan los excesivos flujos improductivos de créditos y ayuda norteamericana. Estos flujos, en especial los militares, financian en primera instancia las importaciones y, sólo en menor medida, la producción. La consecuencia distorsionante ha sido que la mayor rentabilidad económica se ha desplazado desde la producción de mercancías hacia las actividades del comercio, el transporte y las finanzas. Una evidencia indirecta de la distorsión se encuentra en el déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos, que se ha mantenido en aproximadamente 300 millones de dólares durante los ochenta (véase el Cuadro No. 4), a pesar de la caída del precio del petróleo, las tasas más bajas de interés en los mercados financieros internacionales y el mejoramiento en los términos de intercambio durante el período 1983-1986.

Cuadro No. 4

Honduras. Indicadores macroeconómicos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Índice 1980 = 100								
PIB	100	102	100	99	102	105	106	109
PIB per cápita	100	98	93	88	87	87	85	85
Variación Porcentual								
PIB	1,3	1,5	-2,0	-0,2	2,8	2,9	1,2	3,0
PIB per cápita	-2,2	-1,9	-5,3	-5,6	-0,6	-0,4	-1,9	-0,3
Inflación	18,1	9,4	9,0	8,3	4,7	3,4	4,4	3,0
Salarios reales	-8,3	5,0	-0,5	-7,7	-4,5	-3,3	-4,2	n.d.
Tasa de desempleo	15,2	18,3	21,1	22,9	23,9	24,5	26,5	30,0
Balanza de pagos								
Saldo de cuenta corriente (1)								
corriente (1)	-331	-321	-249	-254	-376	-322	-271	n.d.
Deuda externa (1)	1.388	1.588	1.748	2.028	2.159	2.492	2.612	n.d.

(1) millones de dólares.

Las distorsiones políticas creadas al aceptar, de hecho, la permanente presencia militar norteamericana, han sido aún mayores.

Durante los setenta, Honduras mostró síntomas de consolidación de un gobierno civil con creciente autonomía respecto a los militares; pero ahora esto es historia.

La militarización del país y las estrechas relaciones desarrolladas entre los militares hondureños y norteamericanos, han debilitado y hecho más ineficiente al gobierno civil. El impacto a largo plazo de este apoyo de los EE.UU. al aparato militar hondureño está rindiendo amargos frutos, que empezaron a manifestarse en 1988 con la aparición de generales que están profundamente involucrados en el tráfico de drogas. El apoyo norteamericano a los militares hondureños está íntimamente ligado a la presencia de la contra, y estas tropas mercenarias constituyen en sí una fuerza extremadamente desestabilizadora para el país (probablemente más desestabilizadora en el largo plazo para Honduras que para Nicaragua). Si la sociedad hondureña no tuviera las distorsiones económicas y políticas causadas por los improductivos flujos financieros de los EE.UU. y por la presencia de la contra, podría existir una pequeña dosis de optimismo acerca del futuro. Aunque parezca irónico, en el largo plazo el país que más se beneficiaría de una solución del conflicto nicaragüense sería Honduras, porque de tal modo se podría eliminar las principales causas de la inestabilidad del país.

2.5. Nicaragua

Lo más sorprendente de la evolución económica nicaragüense durante los ochenta, es que no ha sido peor de lo que efectivamente fue. Durante estos años el país ha estado en guerra contra la nación más poderosa del planeta, que ha utilizado a la contra como sustituto; ha sufrido un bloqueo comercial por parte de los EE.UU., y ha perdido el acceso a fuentes de financiamiento externo. Por otra parte, la asistencia no militar de la URSS y los países de Europa Oriental, ha sido notoria por su reducido tamaño. A pesar de todos estos males, el ingreso per cápita de Nicaragua no disminuyó tanto durante el período 1980-1987 como los de El Salvador y Guatemala, presentando un ritmo de decrecimiento semejante al de Honduras (véase el Cuadro No. 5). Vale la pena enfatizarlo: Honduras, país que no estuvo en guerra, que no fue afectado por un bloqueo comercial y que recibió cientos de millones de dólares en ayuda norteamericana, tuvo una disminución del ingreso per cápita igual a la de Nicaragua.

Quienes critican al gobierno sandinista ponen el énfasis en las condiciones caóticas de la economía del país. De hecho, el "caos" se limita fundamentalmente a la balanza de pagos y a la tasa de inflación. En efecto, la inflación, que entre 1981 y 1984 fluctuó entre el 25 y 35% anual, alcanzó tres dígitos en 1985 y 1986 y cuatro en 1987. Mientras los críticos tienden a atribuir estos males a la excesiva intervención gubernamental en

Cuadro No. 5

Nicaragua. Indicadores macroeconómicos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Índice 1980 = 100								
PIB	100	105	104	109	108	103	103	104
PIB per cápita	100	102	98	99	94	88	84	84
Variación Porcentual								
PIB	4,7	5,4	-0,8	4,7	-1,5	-4,0	0,4	1,5
PIB per cápita	1,6	2,1	-4,0	1,2	-4,8	-7,2	-3,7	-1,7
Inflación	5,3	23,9	24,8	31,1	35,4	219,4	681,6	1.225,7
Salarios reales	0,0	1,1	-5,0	1,7	-6,9	-5,7	-30,0	n.d.
Tasa de desempleo	22,4	19,0	19,9	18,9	21,1	20,9	22,1	n.d.
Balanza de pagos								
Saldo de cuenta								
corriente (1)	-491	-563	-514	-520	-505	-681	-685	n.d.
Deuda externa (1)	1.825	2.566	3.139	3.788	4.362	4.936	5.773	n.d.

(1) millones de dólares.

la economía, éste no parece ser el caso. La excesiva inflación que tuvo lugar entre 1985 y 1987 fue, hasta cierto punto, el resultado de la desregulación y liberalización de precios y mercados, cuya utilidad puede ser cuestionada con posterioridad. La inflación es probablemente un fenómeno inevitable en períodos de guerra, si se carece de mecanismos de control de precios o si no se cuenta con una ayuda internacional masiva a la balanza de pagos, como fue el caso de la asistencia norteamericana a El Salvador (que permite a las importaciones absorber el exceso de la demanda monetaria). Con relación a su balanza de pagos, Nicaragua sufrió tres grandes problemas para los cuales los instrumentos de política económica interna son inoperantes. En primer lugar está el bloqueo comercial de los EE.UU., una medida que la Corte Internacional de Justicia definió como una violación al derecho internacional (30). En segundo lugar, Nicaragua perdió casi por completo sus exportaciones al mercado centroamericano, que en 1987 alcanzaron sólo 11 millones de dólares comparados con los 134 millones de 1977. Parte de esta disminución se explica por la virtual desintegración del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, la participación relativa de las exportaciones nicaragüenses en el

30. El gobierno de los EE.UU. se negó a aceptar el veredicto de la Corte Internacional de Justicia en La Haya, Holanda. Como se supone que en alguna eventualidad futura el gobierno de los Estados Unidos se va a beneficiar recurriendo a esta corte para resolver otros problemas, es casi seguro que probablemente cancelará discretamente algo de los daños causados a Nicaragua.

mercado regional ha disminuido más que la de los otros países del MCC, lo que se explica más por la política regional que por las políticas económicas aplicadas. Finalmente, muchos de los combates al interior de Nicaragua han tenido lugar en regiones con producción destinada a la exportación, siendo esto un elemento clave de la estrategia de la contra para quebrar la economía del país. Es por lo tanto sorprendente, que el déficit en precios corrientes de la cuenta corriente de Nicaragua para 1985-1986, haya sido superior sólo en un 26% al de 1981-1982.

Que el crecimiento económico de Nicaragua no haya tenido un desempeño aún más deplorable tiene algo de misterio, pero se pueden señalar algunos elementos para encontrar una respuesta. Después de dar prioridad a las empresas estatales en la política agraria con el objetivo de maximizar las exportaciones, el gobierno de Nicaragua cambió su política y empezó a distribuir tierras entre los campesinos (31). Esta medida probablemente redujo la propensión a importar del sector agrícola y aumentó la eficiencia agrícola, ya que las haciendas estatales estaban mal administradas. La característica fundamental de las relaciones de producción campesinas, es que se orientan a cultivos menos vulnerables a las fluctuaciones del mercado internacional y a los bloqueos comerciales que las grandes empresas agropecuarias, sean éstas privadas o estatales. Esta menor vulnerabilidad se expresa en el hecho de que los campesinos puedan expandir su producción cuando los precios disminuyen, o limitarse a la producción de subsistencia cuando los mercados de exportación son bloqueados, mientras que las grandes empresas con altos costos monetarios sólo pueden reducir su producción. En segundo lugar, una caída en el ingreso per cápita en Nicaragua tiene un impacto muy diferente al de las que han ocurrido en el resto de América Central. En todos los demás países de la región, la caída del producto nacional ha estado asociada a un empeoramiento en la distribución del ingreso, independientemente de los criterios utilizados (32). Lo inverso ha ocurrido en Nicaragua, pues mediante una serie de medidas redistributivas e intervenciones en diferentes mercados, se ha logrado que la caída en los ingresos de los estratos inferiores haya sido menor que la de grupos situados en los estratos medios y superiores (33).

Pareciera que la guerra en Nicaragua está por terminarse al entrar la contra en un intenso período de luchas faccionales. Pero aunque la paz ciertamente va a mejorar las condiciones de vida de los nicaragüenses, sería erróneo predecir el retorno a un período de modesto crecimiento económico. Dada la ubicación del país —dentro de la esfera de influencia

31. Thome (1984b) trata en detalle las diferentes etapas de la reforma agraria nicaragüense. Reinhardt (1985) compara El Salvador con Nicaragua.

32. De acuerdo a *Coyuntura Económica*, Vol. 2, No. 11-12, los programas económicos del presidente Duarte para hacer más equitativa la distribución de los costos de la guerra, tuvieron el efecto opuesto.

33. Utting (1987), Arana et al. (1987).

de los EE.UU.— y la aparente decisión de la URSS de reducir sus compromisos en los países en vías de desarrollo, Nicaragua ha elegido una ruta sumamente difícil para la transición que la sacará del despotismo reaccionario. En el futuro previsible, lo más que se puede esperar de cualquier gobierno de los EE.UU. es que no trate activamente de derrocar a gobiernos demasiado autónomos en América Central. Por lo tanto, se pueden pronosticar presiones económicas y políticas sobre los gobiernos de Nicaragua por lo que resta de este siglo, causando a la larga una situación de aislamiento hemisférico para el país semejante a la ya experimentada por Cuba. Esto implica una falta de acceso tanto a los mercados financieros internacionales como a la asistencia económica de organismos multilaterales, lo mismo que a la ayuda bilateral. Con una economía por reconstruir después de una guerra devastadora y con ninguna fuente de financiamiento externo para realizarlo, los nicaragüenses van a tener un largo período de austeridad y de mínimo crecimiento económico.

3. Buscando soluciones

3.1. El crecimiento de las exportaciones tradicionales

Existe consenso acerca de la deplorable situación económica de los países centroamericanos. ¿Es que no existe ninguna estrategia, que aplicada individual o colectivamente por los países, pueda reactivar los mecanismos de crecimiento económico? Se han sugerido dos estrategias mutuamente excluyentes: un desarrollo basado en las exportaciones no tradicionales, orientadas hacia países fuera del Mercado Común Centroamericano, y una reactivación de este mercado. Antes de tratar esto, quizás sea necesario justificar el porqué una estrategia basada en las exportaciones agrícolas tradicionales no es una opción viable para los países centroamericanos. Las proyecciones de precios para los productos primarios en los mercados internacionales, son pesimistas para lo que resta de este siglo (34). A pesar de que existen algunos productos primarios cuyos precios podrían aumentar más rápidamente que la tasa de inflación mundial, estos no son producidos en cantidades importantes en la región.

Pero, aún si las proyecciones de precios fueran más favorables, existen otros factores que limitan el papel dinámico de las exportaciones tradicionales. Como afirmamos anteriormente, la ventaja comparativa de América Central no está en estos productos en sí, sino más bien en los sistemas laborales represivos que permiten su producción a bajo costo (35). Además, los métodos de cultivo que se han utilizado en América Central,

34. World Bank (1983), aunque ya algo anticuado, presenta un análisis producto por producto, siendo la mayor parte de las proyecciones más recientes muy parecidas. Proyecciones más recientes se pueden encontrar en FAO (1987).

35. White (1973), pág. 123, cita un estudio realizado en los años cincuenta donde se afirma que los recolectores de café salvadoreños tenían salarios un 20% infe-

particularmente para el algodón, han causado tanto contaminación ambiental como erosión extensivas. En Guatemala, por ejemplo, la producción de algodón ha disminuido drásticamente debido al deterioro del ambiente. Finalmente, para los casos de productos primarios de importancia secundaria en el área (por ejemplo, el azúcar o la carne de vacuno), el proteccionismo de los países desarrollados ha cerrado los mercados de exportación. Por lo tanto, América Central no puede reactivar el crecimiento basado en el modelo agroexportador existente con anterioridad a los años sesenta.

3.2. La promoción de exportaciones no tradicionales

En la imaginación de los economistas neoliberales, la salvación de América Central se encuentra en una estrategia de crecimiento "hacia afuera" basada en exportaciones orientadas a "otros mercados", siendo esto último un eufemismo para referirse a la economía norteamericana. A primera vista, esta alternativa pareciera ser absurda. Nuevos productos de exportación requieren inversiones, y durante la década de los ochenta América Central se ha caracterizado más por la fuga de capitales que por su atracción. En toda la región, las inversiones directas netas se han reducido, y en todos los países el nivel de inversiones en capital fijo de 1986 es inferior al observado en 1980. Lo típico es que el grueso del ahorro interno se destine al servicio de la deuda, en vez de a la expansión de la capacidad productiva.

Aunque los recursos para invertir estuvieran disponibles, no parece plausible que un capitalista racional los orientara a la generación de exportaciones no tradicionales destinadas al mercado norteamericano. La inestabilidad política en América Central, que en gran parte se debe a las ambiciones militares de los EE.UU., hace que cualquier inversión en la región sea ciertamente riesgosa. Aún en el caso de que la región gozara de paz, habría pocas razones para suponer que el nivel de inversiones sería elevado (36). Las inversiones privadas extranjeras se han reducido en todo el Hemisferio Occidental, incluso en países que tienen mercados internos de mayores dimensiones, mejor dotación de infraestructura y mayor disponibilidad de mano de obra calificada (37).

riores a los de sus congéneres de Costa de Marfil. Esto pese a que el ingreso per cápita en El Salvador era mayor que el de Costa de Marfil y que el precio del café oro salvadoreño era superior al de Costa de Marfil.

36. United States International Trade Commission, (1987), pág. viii, muestra ex-cepticismo respecto a que América Central pueda atraer grandes montos de inversión extranjera al señalar: "Hasta este momento, la inversión (en América Central) no ha sido importante debido a los problemas regionales —lo inadecuado de su infraestructura de transporte y comunicaciones, falta de canales de comercialización adecuados, restricciones cambiarias e inestabilidad política— además de los problemas relacionados con el acceso al mercado norteamericano".

37. Devlin (1987) analiza los problemas relacionados con los flujos de inversiones en conjunto con el servicio de la deuda.

Pero se puede ir más allá y preguntar si sería económicamente atractivo realizar inversiones en exportaciones no tradicionales, en el caso que las empresas extranjeras escogieran ir a América Central en lugar de ir a otra parte. La primera desventaja de tales inversiones reside en el hecho de que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, pese a tener como objetivo la promoción del comercio entre EE.UU. y Centroamérica, concede preferencias comerciales para muy pocos productos de exportación nuevos (algo de lo que ya se han quejado los empresarios centroamericanos) (38). En segundo lugar, se corre el riesgo de que el gobierno de los EE.UU. pueda aplicar medidas proteccionistas si la oferta centroamericana se apropiara de una parte significativa del mercado norteamericano (39).

Finalmente, se debe considerar el impacto global de una reorientación de las exportaciones hacia los Estados Unidos. No está del todo claro hasta qué grado un aumento de las exportaciones al mercado norteamericano, implique un incremento neto en las exportaciones totales. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe funciona sólo desde 1982, y los datos disponibles son insuficientes para probar esta hipótesis. Sin embargo, se puede realizar un sencillo *test* con los datos del comercio exterior centroamericano para el período 1982-1986, con el objeto de investigar en qué medida las exportaciones a los Estados Unidos constituyen un incremento neto de las exportaciones. Para hacer esto, diseñamos una ecuación lineal en la que los valores corrientes de las exportaciones hacia los Estados Unidos son una función de las realizadas hacia el resto del mundo. Los datos de los cuatro países (40) fueron representados por variables ficticias para cada país (teniendo a Costa Rica incluida en la constante). Si el aumento de las exportaciones a los Estados Unidos generara un incremento global del comercio, sería de esperar que el coeficiente de la variable que mide el efecto

38. US International Trade Commission (1987), pág. 20, señala al respecto que: "Una de las ventajas que con frecuencia se menciona en... (las preferencias comerciales de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe) es que muchos de los potenciales inversionistas perciben a la región beneficiada por la Ley para la Reconstrucción Económica de la Cuenca del Caribe como una alternativa comparable al Lejano Oriente. Sin embargo, la transformación de esta mejor percepción en proyectos concretos ha sido insignificante porque son pocos los productos incluidos en esta ley y que no están de otro modo incluidos en el sistema general de preferencias".

39. US International Trade Commission (*op. cit.*), pág. 20, señala que: "Un... problema... es la supuesta amenaza de que los negocios exitosos en los países beneficiados por la Ley de Reconstrucción Económica de la Cuenca del Caribe sean afectados por nuevas medidas por parte de los Estados Unidos que limiten las exportaciones de esos productos.... Son estas preocupaciones, las que en la práctica, han perjudicado a algunos proyectos de la ley de Reconstrucción Económica de la Cuenca del Caribe en etanol, flores y cítricos, todos los cuales han sido afectados por barreras comerciales establecidas con posterioridad a la ley de Reconstrucción Económica de la Cuenca del Caribe, o por otras barreras".

40. Al ser excluida Nicaragua de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el análisis cubre sólo a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

de la exportación al resto del mundo no fuera significativo. Los resultados son presentados a continuación, con los estadísticos entre paréntesis debajo de los coeficientes respectivos.

El coeficiente negativo del valor de las exportaciones al mercado de los Estados Unidos, es altamente significativo (41). Si el coeficiente carece de sesgo, significa que cada dólar de incremento en las exportaciones a los EE.UU. causa una disminución de las exportaciones hacia el resto del mundo de 54 centavos de dólar. El incremento neto de las exportaciones puede ser inferior a los 46 centavos que nos muestra la ecuación. Si los 54 centavos de dólar en que disminuyen las exportaciones que no van a los EE.UU., son el resultado de una reorientación de productos de un mercado a otro, entonces, la reorientación del comercio significa un incremento directo de 46 centavos. Por otra parte, la disminución de 54 centavos puede ser interpretada como una disminución en la producción de una mercancía determinada y un aumento en la producción de otra, destinada al mercado norteamericano. Si este fuese el caso, el incremento podría ser más, o quizás menos, de 46 centavos, dependiendo de cuál de ellos tenga el menor contenido de insumos importados, ya sean éstas las exportaciones a los EE.UU. o al resto del mundo. Se requiere una investigación más detallada para llegar a conclusiones más definitivas, pero pareciera ser que la mayor

Cuadro No. 6

Test estadístico de la hipótesis del mercado de los EE.UU. como motor del crecimiento en América Central

$$X_{nus}(t) = 1.012,5 - 0,544X_{us}(t) - 311,44D_{cs} - 107,24D_g - 430,64D_h$$

(9,1) (-2,4) (-5,9) (-2,2) (-8,5)

R2 = 0,852 R2 (aj.) = 0,813 N = 20 (1982-86) D-W = 1,049

$X_{nus}(t)$ = valor de las exportaciones en dólares corrientes, excluyendo a los EE.UU.

$X_{us}(t)$ = valor de las exportaciones destinadas a los EE.UU., en dólares corrientes.

D_{cs} = Toma el valor de 1 para los datos de El Salvador.

D_g = Toma el valor de 1 para los datos de Guatemala.

D_h = Toma el valor de 1 para los datos de Honduras.

41. Con 15 grados de libertad, existe sólo una pequeña probabilidad de 1 en 100 de que el valor verdadero del coeficiente no sea significativamente diferente de cero. Los coeficientes de las variables "D" miden la diferencia promedio entre las exportaciones totales, excluyendo a los Estados Unidos, de Costa Rica con cada uno de los demás países.

parte de la reorientación exportadora es del primer tipo, consistiendo en derivados del azúcar y carne de vacuno. Sin embargo, un somero examen de las exportaciones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe a los Estados Unidos, sugiere la posibilidad de que éstas impliquen un incremento importante en la propensión a importar de las exportaciones regionales, como consecuencia de la desviación del comercio. En espera de un análisis más detallado sobre la materia, estimamos que un dólar de incremento en las exportaciones a los Estados Unidos, genera una ganancia neta en la exportación total de sólo 40 centavos (42). Esta es una ganancia muy modesta si se tiene en cuenta el hecho de que se requerirán elevados montos de inversión para lograrlo. Nuestros resultados sugieren que los gobiernos de América Central deberían estudiar otras estrategias exportadoras y otros mercados, antes de mostrar tanto entusiasmo por las exportaciones no tradicionales a los Estados Unidos.

Hasta el momento hemos tratado los argumentos económicos contrarios a una estrategia basada en la promoción de exportaciones no tradicionales.

Existen objeciones aún más profundas, que tienen fundamentos políticos. La promoción de exportaciones no tradicionales implica, bajo las actuales circunstancias, una integración más profunda de las economías centroamericanas con los EE.UU. Esta estrategia supone en la práctica, abandonar la histórica lucha de América Central por su independencia e identidad nacionales. La reducción de la dominación norteamericana y la diversificación de las relaciones económicas internacionales, tal como lo han hecho otros países en el Hemisferio Occidental, constituye la esencia de la lucha nacionalista en América Central. El que esto no significa necesariamente una solución muy radical lo demuestran los casos de Argentina y Brasil, que han logrado una exitosa diversificación de sus flujos comerciales y de las inversiones extranjeras. En la actual coyuntura histórica, elegir los gobiernos de América Central una estrategia de desarrollo económico que los integre con el mercado norteamericano sobre la base de concesiones comerciales políticamente motivadas, equivaldría al retorno a la era de las repúblicas bananeras, aunque en forma diferente.

4. Revitalización del Mercado Común Centroamericano

La única estrategia económica factible para América Central es la integración regional, no porque sea necesariamente la mejor alternativa para alcanzar un crecimiento económico (porque quizás no lo va a haber

42. Nótese que los 40 centavos no constituyen una ganancia neta en divisas, ya que no hemos intentado deducir el componente importado de las exportaciones. Aquí nos interesa solamente la diferencia entre las intensidades de importación de las exportaciones a los dos mercados, y no su proporción absoluta en cada conjunto de productos.

a mediano plazo), sino porque otras soluciones condenan a estos países y a sus pueblos a la pérdida de su identidad e influencia como nación. Habiendo dicho esto, se comprenderá que la integración regional está llena de dificultades y que poco se puede garantizar su exitosa aplicación.

En primer lugar, el Mercado Común Centroamericano está en crisis, ya que el intercambio comercial dentro de la región, que alcanzó un nivel récord de 1129 millones de dólares en 1980, se redujo a sólo 450 millones de dólares en 1986 y 1987. Esto representa una caída del 60 y 70% a precios corrientes y términos reales, respectivamente. La desintegración del comercio intrarregional es la consecuencia de la combinación de la crisis económica, los conflictos políticos y las estrategias de ajuste recomendadas por los organismos multilaterales, que han causado el abandono de la cooperación regional. En segundo lugar, los escasos recursos financieros que llegan a la región provienen de organismos multilaterales y bilaterales que han mostrado su clara reticencia a la integración regional (43). En tercer lugar, los mismos gobiernos de América Central han mostrado más preferencia por la desintegración, el conflicto y la rivalidad, que por la integración (44). Finalmente, la rentabilidad del comercio intrarregional desarrollado en el Mercado Común Centroamericano, se basaba en la desigualdad, la supresión de los derechos laborales y la tolerancia a los abusos de un capitalismo irrestricto, que hizo que la integración regional acarreará beneficios para una pequeña minoría en cada país (45).

A pesar de las grandes desigualdades asociadas con la integración regional durante los años sesenta y setenta, son muchos los que recuerdan con nostalgia la época de oro del Mercado Común Centroamericano, cuando al menos había un incremento económico rápido. La argumentación que se presenta es que el crecimiento del período 1960-1977 es indicativo del éxito que podría esperarse si se emprendiera un nuevo proyecto de

43. Para una discusión de los créditos de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial, véase Weeks (1988a).

44. A pesar de que el Plan Arias incluye medidas destinadas a incrementar la cooperación regional, no es menos cierto que tres de los signatarios del acuerdo son sólo nominalmente los Jefes de Estado en sus respectivos países. En forma concreta, sin embargo, se han adoptado una serie de medidas, tanto a nivel nacional como regional, que han debilitado al Mercado Común Centroamericano. Tal vez la más importante de ellas fue la adoptada en diciembre de 1986 por la dirección del Mercado Común Centroamericano, en la que se acordó una reducción substancial de las tarifas aduaneras para los textiles y la confección. Aquellos ansiosos de mostrar una reactivación del entusiasmo por la integración regional, exhiben como logro importante a la creación del Derecho Centroamericano de Importación (instrumento parecido a los derechos especiales de giro del FMI). Si las tarifas aduaneras se siguen reduciendo, el papel del mencionado Derecho Centroamericano pasará a ser poco significativo.

45. Por ejemplo, Bulmer-Thomas (1987), pág. 219, señala que durante los años setenta los salarios reales urbanos disminuyeron en todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica.

integración regional. Esto se basa en el supuesto de que el rápido crecimiento experimentado en los cinco países durante ese período fue la consecuencia de la integración económica, una hipótesis para la cual hay pocas evidencias (46). Si la integración regional hubiera fomentado un crecimiento más rápido, la principal manifestación de este logro habría sido la creación de un mercado más grande. Si éste fuera el caso, uno podría esperar que el crecimiento de cada uno de los países está correlacionado con el crecimiento de todos los demás, tomados en su conjunto.

A continuación presentamos los resultados de un sencillo *test* para probar esta hipótesis. En cada país, se supuso que la tasa de crecimiento económico era explicada por dos variables: el crecimiento del PIB en los otros cuatro países (expresando la dimensión del mercado regional) y el valor agregado de las exportaciones agrícolas (que expresa el impacto directo sobre los ingresos que tienen las exportaciones (47). Con el objeto de mantener la consistencia del razonamiento, la tasa de crecimiento de la variable dependiente excluye el valor agregado de la exportación agrícola. Todas las variables fueron expresadas en términos reales para el período 1960-1978 (diecisiete observaciones). Una somera mirada a los resultados demuestra que hay poco respaldo para la hipótesis de que el mercado regional fuera el motor del crecimiento durante los años sesenta y setenta. Sólo para el caso de Costa Rica se observa que un coeficiente de la tasa de crecimiento del mercado regional es diferente de cero y que es estadísticamente significativo, mientras que el coeficiente para Honduras es negativo (aunque no es estadísticamente significativo). Los coeficientes correspondientes a la tasa de crecimiento de las exportaciones extra-regionales tampoco son significativos, lo que sugiere que el modelo, que trata a cada economía como teniendo limitaciones de demanda, es inadecuado. Hemos afirmado en otras oportunidades que las economías centroamericanas no tenían limitaciones de demanda en el sentido keynesiano del concepto. El modelo más apropiado para este caso considera a las economías como empresas, en las que la tasa de crecimiento del producto está determinada por la relación entre los precios de exportación y los precios de los insumos importados (incluyendo también el costo de la mano de obra y la productividad) (48).

46. Con frecuencia se menciona un estudio realizado por la Brookings Institution para argumentar que la integración económica ha estimulado el crecimiento regional. Además de abarcar sólo algunos de los años iniciales del Mercado Común Centroamericano, el tratamiento estadístico del estudio adolece de serias fallas. Véase al respecto Cline y Delgado (1978).

47. Se realizaron estimaciones utilizando también los términos de intercambio y el poder de compra real de las exportaciones de cada país. Esas variables no fueron significativas en ninguno de esos cinco países, aunque se intentaron diferentes rezagos. Se utilizaron también varias series de tiempo, inclusive las de SIECA. Los resultados presentados en el texto usan las series publicadas por Bulmer-Thomas (1987).

48. Weeks (1988b), desarrolla un modelo de este tipo para el caso de Nicaragua, logrando resultados estadísticamente relevantes.

Cuadro No. 7

Test estadístico de la hipótesis del mercado regional
como motor del crecimiento en América Central

Variable dependiente PIB — VA _{exag (t)}	Variables independientes PIB _{ca (t)} Va _{exag (t-1)}		R ²
Costa Rica	0,90 (3,7)	0,09 (1,6)	0,50
Nicaragua	0,79 (0,7)	-0,75 (0,1)	0,03
El Salvador	0,40 (1,1)	-0,05 (1,0)	0,18
Guatemala	0,09 (0,3)	0,08 (1,4)	0,27
Honduras	-1,00 (1,5)	0,04 (0,4)	0,14

PIB — VA_{exag (t)} = Porcentaje de crecimiento anual del PIB excluyendo al valor agregado de la exportación agrícola.

PIB_{ca (t)} = Porcentaje de crecimiento anual del PIB para los otros cuatro países centroamericanos, excluyendo el valor agregado de la exportación agrícola.

VA_{exag (t-1)} = Porcentaje de crecimiento anual de las exportaciones agrícolas, con un año de rezago.

Los nacionalistas centroamericanos plantean que la integración regional es lo único que puede darle a la región la anhelada autonomía política y económica, que libere a estos países de su actual condición de Estados clientes de los Estados Unidos. La afirmación es ciertamente correcta, pero la integración regional no puede reestablecerse sobre sus bases tradicionales, por cuanto esto es prácticamente imposible de realizar. El área está sometida a un rápido proceso de cambios, por lo que el viejo orden en que se basó el Mercado Común Centroamericano está perdiendo vigencia. A pesar de que instituciones tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica, proveen alguna base para el retorno a la cooperación regional, lo que se requiere fundamentalmente es un nuevo consenso. Este nuevo consenso tendría que incorporar un mayor grado de tolerancia política que el anterior, cuando los dictadores tenían que operar con Costa Rica como el caso excepcional. Pero, a diferencia de los gobiernos costarricenses de los sesenta y setenta, que aplicaron un modelo económico basado en un capitalismo relativamente irrestricto, parece ser

poco probable que el actual gobierno de Nicaragua haga lo mismo. Las experiencias históricas no son estimulantes en lo referente a proyectos integracionistas que incluyen naciones con sistemas económicos radicalmente diferentes. En realidad, no existe ningún ejemplo concreto.

5. Conclusiones

América Central atraviesa por una crisis económica y política. ¿Cuál es la solución que dé salida a la crisis? Si por "solución" se entiende una estrategia que permita un modesto crecimiento, aunque sostenido, en el ingreso per cápita hasta el año 2000, entonces ésta no existe. Los países de América Central, con la posible excepción de Costa Rica, no han alcanzado todavía el punto final de la larga noche de violencia y depresión económica, y menos aún iniciado su reconstrucción.

La guerra civil en El Salvador no muestra signos de amainar y se vislumbran pocos compromisos en el futuro previsible, además de que ninguno de los bandos está dispuesto a ceder. Esta guerra continuará creando terror, caos y miseria en magnitudes inimaginables. En Guatemala, el antiguo orden de cosas continuará imponiéndose a través del terror (con el consecuente estancamiento de la economía). En el caso contrario, la desintegración del sistema represivo resultará en una insurrección y guerra civil semejante a la de El Salvador. En el caso de Honduras, lo que se produzca en la próxima década dependerá principalmente de si la militarización mantiene al país como una nación cliente de los Estados Unidos. Si esto ocurre, su economía se hará cada vez más débil debido a las distorsiones causadas por los gastos improductivos. Al momento de escribir este trabajo, pareciera que el gobierno de Nicaragua ha logrado neutralizar los esfuerzos militares de la contra, lo que ciertamente conduciría a un fuerte mejoramiento económico. Sin embargo, el curso más probable de las relaciones entre los EE.UU. y Nicaragua se caracterizará por los intentos de Washington por aislar a Nicaragua, tanto en lo económico como en lo político, de un modo semejante a lo que ocurrió con Cuba durante las décadas de los sesenta y setenta. Esta estrategia no derroca gobiernos, pero es eficaz para bloquear el crecimiento económico.

Por otro lado, puede augurarse un escenario moderadamente optimista que posibilite cierto crecimiento para Costa Rica, si los términos de intercambio mejoran (algo improbable) y si el gobierno abandona la estrategia económica neoliberal que acarrea la autodestrucción. De este modo, este éxito de Costa Rica requiere condiciones más favorables en el mercado mundial, lo mismo que una postura menos ideológica por parte de los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo.

Este capítulo analizó fundamentalmente la situación en la región centroamericana y sus consecuencias para el desarrollo económico. Se concluye que es apropiado considerar que decisiones tomadas fuera de la región podrían mejorar las posibilidades de crecimiento y reconstrucción.

Nos limitamos aquí a un programa de actividades que puedan modificar el panorama económico internacional con que se enfrentan los gobiernos de América Central. Cualquier plan de los organismos internacionales destinado a reactivar las economías del área, debe incluir una condonación total de la deuda. Un aliviamiento parcial o cualquier reducción de la deuda país-por-país, son medidas insuficientes y efímeras para ser eficaces. La condonación de la deuda podría ser lograda fácilmente. La deuda pública puede ser cancelada por decreto; además, el monto de la deuda privada regional es reducido en comparación con el de México y los de las naciones de América del Sur.

En segundo lugar, las naciones industrializadas deberían promover en el seno del FMI la entrega de préstamos a los gobiernos centroamericanos bajo la forma de créditos blandos, que gocen de tasas de interés mucho menores que la inflación mundial y de plazos relativamente más largos para su amortización. Los créditos concedidos mediante este mecanismo deberían ser utilizados para sustituir la deuda que los gobiernos tienen con el FMI y el Banco Mundial (para los casos en que los créditos de este último hubieran sido concedidos a tasas de interés cercanas a las tasas vigentes en el mercado). El uso de créditos blancos requeriría que el FMI y el Banco Mundial abandonaran sus pretensiones de impedir la renegociación de su deuda no amortizada, que de por sí es excesiva. Al aplicarse en forma generalizada la concesión de créditos suaves a América Central (incluyendo a Nicaragua), el FMI detendría su actual entrada neta de fondos de la región (49).

Finalmente, los organismos multilaterales necesitan adoptar una posición menos ideológica para conceder sus créditos, para reconocer que la crisis de América Central poco o nada tiene que ver con una errónea conducción de la política económica, y dejar de fijarle pautas a la política de gobiernos que son al menos entidades nominalmente soberanas (y que si carecen de responsabilidad respecto a sus pueblos, al menos deberían tenerla). Al presentar estas sugerencias, debo recalcar que parece improbable que siquiera alguna de ellas sea aplicada en el futuro próximo, con la posible excepción del uso limitado de los créditos blandos del FMI.

En ausencia de cambios radicales dentro de la región que puedan generar la paz dentro de los países y la tolerancia entre ellos, y ante la imposibilidad de una alteración del panorama económico internacional, los países centroamericanos podrán buscar la solución a la crisis, pero no la encontrarán.

49. De acuerdo a CEPAL (1987), se ha producido un drenaje de capitales regionales hacia el FMI. Para los años 1984-1986, el flujo neto de fondos del FMI hacia Costa Rica fue de US\$-20 millones; para Guatemala fue de US\$-35 millones (1984, 1985, sin datos para 1986); y para el Salvador US\$-13 millones en 1984 (sin datos para 1985 y 1986). Es algo escandaloso que un organismo internacional, cualesquiera que sean sus objetivos, esté drenando capitales de una región que tiene un ingreso per cápita que está disminuyendo.

Bibliografía

- Arana, Mario, et al. (1987) *Deuda, estabilización y ajuste: la transformación de Nicaragua, 1979-1986*. Managua.
- Baloyra, Enrique A. (1983), "Reactionary Despotism in Central America", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 15.
- BID (1986), *Guatemala: Informe socioeconómico*, Washington, D.C.
- BID (1987a), *Costa Rica: Informe socioeconómico*, Washington, D.C.
- BID (1987b), *El Salvador: Informe socioeconómico*, Washington, D.C.
- BID (1988), *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C.
- Bulmer-Thomas, Victor (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge.
- CEPAL (1981), *Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala*. Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, México, D.F.
- CEPAL (1986), "Central America: Bases for a Reactivation and Development Policy", *CEPAL Review*, No. 28.
- CEPAL (1987), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1986*, Santiago de Chile.
- Cline, William R. y Delgado, E. (1978), *Economic Integration in Central America*, Washington D.C.
- Couriel, Alberto (1984), "Poverty and Underdevelopment in Latin America", *CEPAL Review*, No. 24.
- Deere, Carmen Diana y Diskin, Martin (1984), *Rural Poverty in El Salvador. Dimensions, Trends and Causes*. World Employment Programme, Working Paper 10-6/WB64. Ginebra.
- Devlin, Robert (1987), "Economic Restructuring in Latin America in the Face of Foreign Debt and External Transfer Problem", *CEPAL Review*, No. 32.
- Durham, William (1979), *Scarcity and Survival in Central America: The Ecological Origins of the Soccer War*. Stanford.
- FAO (1987), *Agriculture Towards 2000*. Roma.
- Hintermeister, Alberto (1984), *Rural Poverty and Export Farming in Guatemala*. World Employment Programme, Working Paper 10-6/WB71. Ginebra.
- Inspector General of the United States (1984), *Agrarian Reform in El Salvador: A Report in its Status*. Audit Report No. 1-519-84-2. Washington, D.C.

- Instituto de Investigaciones Económicas (1987), *Coyuntura Económica*. San Salvador.
- Reinhardt, Nola (1985), *Agrarian Reform in El Salvador and Nicaragua: Contrasts and Congruence*. Northampton.
- Thome, Joseph (1984a), *Agrarian Reform in El Salvador*, Madison.
- Thome, Joseph (1984b), *A Half-Decade of Agrarian Reform in Nicaragua*. Madison.
- United States International Trade Commission (1987), *Report on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on US Industries and Consumers, Second Report 1986*. Washington D.C.
- Utting, Peter (1987), "Domestic Supply and Food Shortages", en: Spalding, Rose (ed.), *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*. Boston.
- Vilas, Carlos (1986), *The Sandinista Revolution: National Liberation and Social Transformation in Central America*. Nueva York.
- Weeks, John (1985), *The Economies of Central America*. Nueva York.
- Weeks, John (1986), "An Interpretation of the Central American Crisis", *Latin American Research Review*, Vol. 21.
- Weeks, John (1988a), "A Macroeconomic Overview of the Central American Economies", en: Holland, Stuart e Irvin, George (eds.), *Reconstructing the Central American Economy*. Boulder.
- Weeks, John (1988b), *Private Entrepreneurship in a Revolutionary Context: The Case of Nicaragua*. Mimeografiado, Department of Economics, Middlebury College, Vermont.
- White, A. (1973), *El Salvador*. Londres.
- Williams, Robert G. (1986), *Export Agriculture and the Crisis in Central America*. Chapel Hill.
- Woodward, Ralph Lee (1984), "The Rise and Decline of Liberalism in Central America: Historical Perspectives on the Contemporary Crisis", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 26.
- World Bank (1983), *The Outlook for Primary Commodities*. World Bank Staff Commodity Working Paper, No. 9.



Capítulo IX

La producción campesina de alimentos y el desarrollo económico del istmo centroamericano: su promoción ante las políticas macroeconómicas y sectoriales*

Lars Pira

Introducción

Si bien es cierto que el entorno macroeconómico adoptado por algunos de los países del istmo centroamericano, ha revertido el sesgo anti-agropecuario que se generó durante las décadas de los sesenta y los setenta, al impulsar el esquema de la industrialización de sustitución de importaciones, las políticas sectoriales, que persiguen incrementar la eficiencia productiva por medio de la liberalización de precios de los alimentos para el consumo interno y la privatización de los canales de comercialización, no necesariamente han tenido un impacto favorable en el desarrollo del sector. Esto se evidencia cuando se considera que las distorsiones de precios no solo se generan porque no existan condiciones de libre juego del mercado, sino también por los efectos monopólicos de la tenencia de la tierra, que no permiten a los pequeños productores poder utilizar factores y recursos de una forma eficiente.

Por lo tanto, el presente trabajo argumenta que es necesario proponer una política que incremente el acceso del campesino a la tierra y a los recursos técnicos y crediticios, con el objetivo que éstos puedan ser más eficientes en su producción. Además, para ser exitosas, estas políticas

* La versión preliminar fue comentada por Guy Durand de la Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes (Francia).

diferenciadas tienen que acompañarse de mayores niveles de organización del campesino en la comercialización, así como en la producción. Finalmente, para incrementar la eficiencia sin tener que desproteger completamente la economía al resto del mundo, como primer paso se considera la importancia de promover el libre comercio de productos agropecuarios dentro de un esquema de integración a nivel regional.

Tomando en cuenta la importancia relativa del sector agropecuario dentro de las economías y la pobreza en que vive la población rural, el énfasis en la reactivación de la producción campesina es indispensable a fin de sentar las bases de un desarrollo autosostenido en los países. No obstante que esta estrategia debe enmarcarse dentro de un programa de seguridad alimentaria que conduzca a incrementar la producción de alimentos básicos, es necesario considerar también la incorporación del campesino dentro del proceso de diversificación de las exportaciones y de agroindustrialización, así como el incremento del nivel de empleo en el agro.

1. El nivel de pobreza en el sector agropecuario

No obstante la relativa importancia del sector agropecuario en las economías del istmo centroamericano (1), es en este sector donde se encuentran los mayores índices de pobreza. De acuerdo con estudios realizados recientemente, todo parece indicar que el estado de pobreza en el sector agropecuario se ha incrementado durante la década de los ochenta (2). Esta situación se debe a la evolución de la producción agropecuaria, que a la vez ha limitado la absorción de empleo en el sector. Por un lado, ante los bajos precios internacionales y las condiciones de mercado de los productos tradicionales de exportación, junto con la destrucción productiva del sector agropecuario por los enfrentamientos bélicos en Nicaragua y El Salvador, se han reducido las expectativas de seguir expandiendo el sub-sector agroexportador (3). Por otra parte, el crecimiento de la

1. Con la excepción de Panamá, el valor agregado de la agricultura como componente del producto interno bruto es relativamente más importante en los cinco países restantes que en la mayoría de los países latinoamericanos. Por otro lado, la población agrícola conforma un componente relativo mucho más grande en relación a la población total en el caso de los seis países que para Latinoamérica en conjunto. Finalmente, el sector agropecuario provee una cantidad considerable del empleo total, especialmente en el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, donde se encuentra más del 50% de la fuerza de trabajo.

2. CEPAL, *Lineamientos Metodológicos de una Estrategia de Seguridad Alimentaria* (LC/MEX/L.49), Mayo 20, 1987; y CEPAL, *Centroamérica: Crisis Agrícola y Perspectivas de un Nuevo Dinamismo* (LC/MEX/L.27), Febrero 12, 1986.

3. Para una evaluación de las pérdidas de la producción agroexportadora en Nicaragua y El Salvador por los enfrentamientos bélicos, véase H. Pereira, *Nica-*

producción para el consumo interno no ha podido satisfacer enteramente el crecimiento de la población, a tal grado que se han incrementado las importaciones netas de alimentos durante la última década (véase cuadro 1).

Lo anterior se pone de relieve con la producción de granos básicos, como es especialmente el caso del maíz y el frijol, que han incrementado sus importaciones netas durante el decenio de los ochenta (véase cuadro 2) (4). En cuanto a los otros productos alimenticios para el consumo interno, prácticamente todos los países son autosuficientes solo en la producción de frutas, legumbres y hortalizas, rubros en los cuales incluso se han vuelto exportadores netos importantes, sobre todo durante los años ochenta (5). La gravedad de la situación se demuestra por el hecho que los seis países considerados, eran prácticamente autosuficientes durante la década de los sesenta en la producción de todos los productos alimenticios básicos para el consumo interno, y que las importaciones netas han aumentado (véase cuadro 3).

El estado de pobreza está íntimamente relacionado con la situación laboral en el sector agropecuario, ya que el deterioro de la producción no ha podido generar el empleo suficiente para absorber el crecimiento de la población rural. A pesar de que la participación de la población económicamente activa (PEA) en la agricultura representa, salvo en el caso de Panamá, un porcentaje más alto que en el resto del continente, ésta se ha ido reduciendo considerablemente desde la década de los cincuenta, lo que ha implicado una mayor migración hacia las ciudades y una reducción de la población agrícola (véase cuadro 4). Existe una relación entre la disponibilidad de mano de obra y el nivel de salarios en el sector agropecuario, en el sentido que, por la incapacidad de crear trabajo en el sector, el nivel de ingreso se mantiene deprimido, lo que permite que el costo de oportunidad de la población rural sea menor que el esfuerzo que representa emigrar hacia una situación incierta en la ciudad. Como resultado, se ha visto un crecimiento considerable del sector informal urbano como refugio de la mano de obra desocupada, lo cual a su vez implica una mayor presión sobre la demanda de alimentos (6).

ragua: El Sector Agrario Frente al Plan de Ajuste Estructural de su Economía. Elementos de una Estrategia de Transición (Managua: IICA, 1988); ISTA, *Logros Alcanzados por el Proceso de Reforma Agraria y Acciones y Hechos Violentos que han Influido Negativamente en el Proceso de Reforma Agraria 1980-1988* (San Salvador, febrero, 1988); MAG, *Informe de los Daños Ocasionados en el Sector como Consecuencia de la Guerra (1984-1987)* (Documento elaborado como requisito al Plan de Esquipulas II).

4. La única excepción ha sido el sorgo, único grano básico que no se dirige hacia la alimentación de la población.

5. La única excepción es El Salvador.

6. Por ejemplo, PREALC ha estimado que en 1982 el empleo en el sector informal urbano representaba el 29% del empleo total de las áreas metropolitanas del istmo centroamericano.

Además del desempleo abierto, existe una proporción considerable de subempleo que incide en el nivel de pobreza del sector rural. El problema del subempleo prevalece incluso más entre los minifundistas que entre los campesinos sin tierra, ya que los primeros tienen que atender sus cultivos y no pueden movilizarse en busca de alternativas de empleo. Sin embargo, la poca productividad de los minifundistas hace que éstos no puedan alcanzar siquiera los niveles mínimos de subsistencia.

1.1. La asignación ineficiente de factores y recursos: causa principal de la pobreza rural

No obstante que el esquema de industrialización por sustitución de importaciones seguido durante las décadas de los sesenta y los setenta creó un sesgo anti agropecuario, el deterioro en la situación económico-social del sector se debe principalmente a una asignación ineficiente de factores y recursos, que responde a la estructura del régimen de tenencia de la tierra. Esta situación se caracteriza porque la producción en grandes propiedades ha recibido una mayor asignación de los factores y recursos disponibles, además que en algunos países, esa asignación se ha llevado a cabo de tal manera que la economía campesina ha sido incluso cada vez más relegada a una posición marginal en el empleo de esos factores y recursos. La marginación de los pequeños agricultores hacia tierras menos fértiles por la expansión del sub-sector agroexportador, el empleo ineficiente e irracional de tierras con potencial productivo y la falta de una política clara que haya contribuido a canalizar los recursos disponibles hacia los productores más necesitados en el sector agropecuario, han impedido que las condiciones de los campesinos puedan mejorar de una manera satisfactoria. Este conjunto de factores internos ha contribuido a desestimular la producción del pequeño productor y a crear mayores niveles de desempleo y subempleo en el sector agropecuario (7).

El factor más importante que muestra el relativo éxito de la producción agroexportadora en comparación con la de alimentos para el consumo interno, es la asignación de recursos. Por ejemplo, a comienzos

7. Es importante tomar en cuenta los cambios ocurridos en las condiciones de tenencia de la tierra durante la década de los ochenta en El Salvador y Nicaragua, donde se inició un proceso de redistribución más equitativa de la tierra. Sin embargo, a pesar de estos cambios favorables, "persiste en la región el problema del minifundio, la pobreza y el incremento de importantes sectores de población rural sin medios de producción ni empleo. Esta situación, agravada en el contexto de la crisis generalizada que vive la región, ilustra claramente el vacío y las debilidades que han tenido, en su mayor parte, los diversos procesos de reforma agraria que se han puesto en marcha". IICA, *Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Situación y Perspectivas en el Istmo Centroamericano y República Dominicana* (A1/OC-88-001), pág. 20.

del decenio de los ochenta, aproximadamente el 90% de los préstamos otorgados por diferentes bancos fueron canalizados para incrementar la producción para la exportación (8). Sin embargo, la mayor parte de esta asignación se dirigió a los grandes productores, permitiendo a estos hacer uso de la tecnología y obtener así mayores tasas de rendimiento (9). Cabe mencionar que la razón por la cual los rendimientos del café son mucho más altos en el caso de Costa Rica que en cualquier otro país del área, es porque los pequeños y medianos productores tienen mayor acceso al crédito y a la tecnología.

De los recursos que se asignan para la producción de alimentos de consumo interno, la mayor parte se canaliza también hacia los grandes productores, como es el caso de los granos básicos. Con excepción de Nicaragua, que tiene una cobertura similar para los cuatro granos básicos, la mayor parte del financiamiento en Costa Rica y El Salvador se dirige hacia el arroz y el sorgo, producidos relativamente más por grandes productores. Esta misma tendencia se detecta también en cuanto a la producción con el arroz en Guatemala, Honduras y Panamá, que en comparación con el maíz y el frijol, es producido en fincas de mayor tamaño (10). Como consecuencia, la mayor parte de la tecnología ha sido dirigida básicamente hacia la producción en grandes fincas. La producción de arroz y sorgo, que generalmente es hecha en grandes fincas, goza de un grado de mecanización muy superior al de la producción de maíz y frijol, que en todos los países considerados es realizada fundamentalmente por pequeños agricultores (11). Se puede observar aquí también cómo la mayor facilidad de financiamiento ha permitido a los grandes productores de granos básicos incrementar su productividad (12).

8. CEPAL, (*Centroamérica*), *op. cit.* En Costa Rica, donde el financiamiento otorgado a los granos básicos es el más favorable de todo el istmo, solo del 6% al 9% de este financiamiento corresponde al crédito agrícola total. CADESCA, *Apoyo a la Caracterización de los Productos de Granos Básicos del Istmo Centroamericano*, 1987.

9. Para el caso del café, véase Banco de Guatemala, *Informe Económico*, Abril-Junio, 1980 y J. de Graaff, *The Economics of Coffee* (Wagenigen: Pudoc Wagenigen, 1986), págs. 163-164. La única excepción a este respecto es El Salvador, donde el sector reformado parece tener mayores niveles de productividad que los grandes productores en algunos productos de exportación, como el café y la caña de azúcar.

10. Véase CADESCA, *op. cit.*

11. En Costa Rica, el grado de mecanización del arroz y el sorgo abarca entre el 70% y el 80% del área total, mientras que para el maíz y el frijol solo llega a 7-11%. En Nicaragua, la producción del sorgo, que se realiza principalmente en grandes fincas privadas, tiene un nivel de tecnificación de casi el 70%, mientras que la de maíz y frijol apenas llega al 20% de la producción. El nivel de tecnificación en la producción de arroz en Panamá, Honduras y El Salvador, es al menos el doble de la que se presenta para los otros granos básicos. *Ibid.*

12. *Ibid.*

2. La importancia del fomento de la producción campesina

La importancia del fomento de la producción campesina en la estrategia de desarrollo de los países de la región se pone de relieve, no solo por la cantidad de habitantes que se encuentra vinculada a estas unidades, sino también por la contribución efectiva de este segmento de productores a la producción de alimentos para el consumo interno y a la de productos de agroexportación. De acuerdo con el cuadro 5, en promedio, más del 50% de la producción de maíz y frijol, dos granos básicos importantes en la dieta alimenticia de la mayoría de los países aquí descritos, se obtuvo en fincas de menos de 10 ha. durante las décadas de los setenta y ochenta. Este fue sobre todo el caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá. Para Nicaragua, aproximadamente el 95% de la producción de estos dos granos se llevó a cabo en cooperativas y en la pequeña y mediana producción privada. Solo en Costa Rica, estos dos granos básicos fueron producidos prioritariamente en fincas de entre 10 y 50 ha. La estructura cambia completamente en cuanto a la producción de arroz y sorgo, pues en promedio, la mayor parte de la producción se lleva a cabo en fincas de grandes extensiones. En Nicaragua, más del 80% del arroz y como el 55% del sorgo se producen en grandes fincas privadas y empresas estatales; en el caso de Panamá, no se cultiva sorgo en fincas de menos de 20 ha.; y en Costa Rica, cerca del 70% de la producción de arroz se cultiva en fincas de más de 200 ha. Solamente en Honduras se da un comportamiento enteramente diferente al resto de los países, por cuanto gran parte de la producción viene de fincas de relativamente menor extensión. También en el caso de Panamá, más del 60% del arroz se cultiva en fincas de menos de 20 ha. (13).

Por otra parte, la producción campesina tiene una participación significativa en la producción agropecuaria dirigida a la exportación. Se considera, por ejemplo, que en Costa Rica y Honduras el 29,7% y el 25,5%, respectivamente, de la producción total agroexportadora, estuvo a cargo de pequeños agricultores (14). No obstante que en Honduras alrededor del 95% del banano es producido en fincas de más de 200 ha., más del 30% de la producción de café se realiza en propiedades de menos de 10 ha. En Nicaragua y Costa Rica, alrededor del 35% de la producción total de café es hecha por pequeños agricultores. Sin embargo, en el caso de este último país, la participación del pequeño agricultor en la producción de banano y caña de azúcar es mínima, dado que del 85% al 65%, respectivamente, se produce en fincas de más de 200 ha. En El Salvador, existe una participación considerable del sector reformado en la producción de los productos agropecuarios exportables, cuyo aporte a la producción

13. Estos datos son de acuerdo a CEPAL/FAO, *Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL/FAO, 1986).

14. *Ibid.*, pág. 24

nacional ascendió aproximadamente al 14% en el caso del café y al 40% para la caña de azúcar y el algodón, durante el año agrícola 1986-87.

Por lo tanto, considerando el retraso de la producción campesina y el nivel de pobreza rural, el énfasis en la asignación de factores y recursos a este sector es indispensable para sentar las bases de un desarrollo autosostenido, ya que la población rural cumple el doble papel de productora y consumidora. La promoción de la producción campesina, con el propósito de incrementar su eficiencia y productividad, no solo promueve mayores niveles de producción, sino que mejora también los ingresos de una gran parte de la población, generando así una mayor demanda interna, necesaria para reactivar el resto de la economía.

2.1. El fomento de la producción campesina y la seguridad alimentaria

La importancia de aumentar la producción de alimentos básicos, sobre todo la de los granos básicos, se evidencia al analizar la composición de las calorías en la estructura de la canasta básica en estos países, principalmente en el sector rural, donde el maíz, el frijol y el arroz representan más del 70% del total de las calorías consumidas en El Salvador, y casi el 60% en el caso de Guatemala y Honduras. En los países restantes, estos tres productos representan entre el 40% y el 45% del total de calorías. Mientras en El Salvador, Guatemala y Honduras, el producto más importante es el maíz, que llega a representar hasta el 56% de las calorías en el primero y entre el 40% y el 45% en los dos otros países, en Costa Rica y Panamá es el arroz el más importante, representando alrededor del 24% y el 37% del total de calorías, respectivamente. En todos los países, menos en Panamá, el frijol representa aproximadamente el 10% del total de calorías (véase cuadro 6).

No obstante que hay que enmarcar el fomento de la producción campesina dentro de una estrategia de seguridad alimentaria, se necesita considerar los efectos distributivos en la política propuesta, ya que una mayor producción de alimentos no necesariamente satisface la demanda cuando no todos los miembros de la sociedad tienen acceso a esos alimentos (15). Además, una estrategia de seguridad alimentaria debe plantear un aumento en la producción y la productividad del sector campesino, y no centrarse solamente en la demanda. Es importante considerar esta definición más amplia, porque una mayor disponibilidad de alimentos no necesariamente implica mayores volúmenes de producción interna, si el déficit entre la oferta y la demanda puede cubrirse con donaciones del exterior.

Una gran parte de las importaciones de alimentos la ha conformado la ayuda alimentaria, que durante la década de los ochenta cobró mucha

15. CEPAL, (*Lineamientos...*), *op. cit.*

importancia (16). No obstante que la ayuda alimentaria atiende las necesidades de países de bajos ingresos con escasez de alimentos, a la vez que tiene como objetivo apoyar la balanza de pagos y mejorar el empleo por medio del pago en alimentos, en el mediano y largo plazo actúa más bien en detrimento de la producción agropecuaria, por cuanto provoca distorsiones en los precios relativos e induce cambios en los hábitos de consumo (17).

2.2. La promoción de la producción campesina y su relación con el desarrollo global

Pese a que el desarrollo del mercado interno a través de la promoción de la producción campesina es el motor para lograr un desarrollo autosostenido en la región, si no se logra incrementar la captación de divisas por medio de la promoción de exportaciones, el crecimiento llegará a un punto de estancamiento. Supongamos que la estrategia de desarrollo solo plantee el fomento de la producción de alimentos con el objetivo de llegar a ser autosuficientes, relegando la promoción de exportaciones a un segundo plano. Con un sector industrial poco desarrollado y con los precios de los productos de agroexportación deprimidos, el incremento de la producción agrícola para el consumo interno no podrá generar por medio de la sustitución de importaciones, las divisas suficientes para poder importar los insumos y bienes de capital necesarios para la producción y los bienes no agrícolas demandados por la población (18).

Además, una estrategia de desarrollo económico sostenido en el largo plazo, no solo requiere un balance entre la promoción de la producción para el consumo interno y las exportaciones, sino también un balance

16. Si consideramos la ayuda alimentaria canalizada por medio del Programa Mundial de Alimentos (PMA), se puede observar que la mayor parte de estas importaciones se compuso principalmente de trigo, seguido por cereales secundarios, aceite vegetal, arroz, leche en polvo, y otros productos lácteos. Panamá es el único país de la subregión que no se beneficia de una manera significativa del PMA. Véase cuadro 7.

17. Esto se ha demostrado, por ejemplo, por el desplazamiento del maíz, raíces y tubérculos, por un mayor consumo relativo de trigo. Véase G.Toro, *La Ayuda Alimentaria y su Impacto en el Sector Agrícola* (Mimeo Guatemala, junio 1988).

18. Para este argumento, véase, por ejemplo, A.de Janvry et al., *Rural Development in Latin America: An Evaluation and a Proposal* (Documento Temático del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe, IICA, 1988), pág. 41. Es necesario, a este respecto, buscar un balance entre la asignación de recursos para la producción del mercado interno y el mercado externo, tomando en consideración el objetivo de generar o ahorrar más divisas. Por ejemplo, en la nueva estrategia de inversiones del sector agropecuario en Nicaragua, se plantea la necesidad de sustituir la importación de aceite vegetal y diversificar la exportaciones no-tradicionales de una forma paralela, con el objetivo de recuperar el espacio perdido por la merma de la producción aldonera.

intersectorial con crecimiento en la productividad, tanto en la industria como en la agricultura. Aunque la promoción de las exportaciones puede proveer un incentivo para seguir creciendo luego que el proceso de sustitución de importaciones se haya agotado, si no se considera el desarrollo industrial conjuntamente con el agrícola, se puede llegar a un nivel de saturación y de menores ingresos en el mercado interno en el caso de que los precios agrícolas se tornen desfavorables debido a un incremento de la oferta en vista de una demanda doméstica inelástica (19).

Por lo tanto, la producción campesina tiene que ser promovida dentro de un marco balanceado de desarrollo intersectorial. Sin embargo, para que los pequeños productores puedan obtener mayores niveles de productividad y percibir así un mayor valor en la producción, es necesario incorporarlos dentro del proceso de diversificación y modernización agrícola. En este sentido, la incorporación del campesino como productor de las agroexportaciones no tradicionales y dentro de un proceso de agroindustrialización, contribuye a la obtención de un mayor nivel de ingreso (20). Además, considerando que una gran parte del sector rural se compone de mano de obra asalariada, es importante promover la agroindustrialización y la diversificación agroexportadora a fin de incrementar el empleo en el sector (21).

3. El entorno macroeconómico y las políticas sectoriales en la promoción del desarrollo rural

La devaluación nominal de la moneda, conjuntamente con una mayor liberalización del comercio, medidas que se han impulsado recientemente a raíz de la aplicación de los programas de ajuste y estabilización que persiguen todos los países, ha reducido de alguna forma el sesgo anti-agropecuario que existía anteriormente al seguir una estrategia de desarrollo basada en la industrialización por sustitución de importaciones

19. *Ibid.*, pág. 41.

20. A.de Janvry et al., *op. cit.*, págs. 120-122; USPADA, *Estudio de Caso: Desarrollo Productivo-Organizacional de la Cooperativa Agrícola "Unión de Cuatro Pinos"*, Guatemala, Marzo de 1987; F. Antúnez, *Resumen y Evaluación del Programa de Exportación de Melones y Sandías*, UCAPE, Junio de 1986. En algunas casos se ha mostrado que, al emplear nuevos métodos de producción en las exportaciones agropecuarias no tradicionales y en el proceso agroindustrial, los pequeños agricultores también incrementan la productividad en la producción de alimentos básicos para el consumo interno. Además, es importante considerar el beneficio que se obtiene al adoptar una estrategia de promoción de agroindustrias, que contrariamente al proceso de industrialización seguido durante las décadas anteriores, provee un mayor valor agregado a la economía por los mayores eslabonamientos, hacia adelante y hacia atrás, que se obtienen.

21. A.de Janvry y E. Sadoulet, "Investment Strategies to Combat Rural Poverty: A Proposal for Latin America" (Mimeo).

(22). Por un lado, la devaluación incrementa el ingreso obtenido de los productos tradicionales de agroexportación e incentiva las exportaciones no tradicionales, de las cuales la mayor parte se compone de productos agropecuarios, al alcanzar un mayor nivel de competitividad en el mercado externo (23). Además, la devaluación y la liberalización de las importaciones ha implicado una menor protección a la industria y un desestímulo a las importaciones de maquinaria e insumos. Por lo tanto, las políticas macroeconómicas seguidas durante la década de los ochenta han sentado las bases para llevar a cabo un proceso de desarrollo que enfatice la promoción de la producción campesina, ya que es el sector agropecuario el que puede lograr un mayor valor agregado dentro de la economía y el que ha demostrado ser más dinámico en el proceso de diversificación de las exportaciones.

Si bien es cierto que la política cambiaria ha tenido como resultado un sesgo pro-agropecuario, esto no es enteramente cierto en cuanto a las políticas de ajuste sectorial. Estas políticas, que tienen como objetivo incentivar la producción eficiente de alimentos para el consumo interno por medio de la liberalización de precios, sobre todo en la producción de granos básicos, han implicado una reducción a la protección de los productos agropecuarios para el consumo interno, así como la supresión de los precios tope al consumidor. Además de políticas que hagan mayor uso del sistema de precios para incrementar la eficiencia en la producción del sector agropecuario, se ha planteado que es necesario traspasar al sector privado funciones tradicionales de las instituciones de mercadeo, como el acopio, el almacenamiento y la venta (24).

Lo anterior responde a la ineficiencia en la producción, lo mismo que en la comercialización, producida ésta última por la política de precios de las instituciones nacionales de mercadeo, que han incurrido en pérdidas

22. A.de Janvry et.al., *op. cit.*

23. Véase, J.A.Fuentes, L.García y L.Pira, "La Evolución de las Exportaciones No Tradicionales en Centroamérica: Potencialidad y Obstáculos" (Ensayo presentado en "The 8th Nordic Research Conference on Latin America", Estocolmo, Julio 1-3, 1988).

24. En el caso de Panamá, se pretende que el IMA se convierta en una entidad que solamente se ocupe de la formación, organización y regulación indirecta del mercado. Management Analysis Center, "Lineamiento de una Política de Precios Agrícolas", en *Proyecto para Mejorar las Instituciones Agrícolas de Panamá*, Enero 1986. Para Costa Rica, desde 1986 "el CNP ya no ofrece garantía de compra de la cosecha de arroz y no comercializa los excedentes, la comercialización está en manos privadas y las pérdidas por excedentes, que antes significaban un importante déficit financiero para el CNP, deben ahora ser asumidas por los productores e industriales organizados en la ONA (Oficina Nacional del Arroz)". OIKOS Asesores, *Opciones de Políticas de Precios y Comercialización para Granos Básicos, Azúcar y Leche* (Reporte Preliminar del Proyecto "Precios, Incentivos y Reformas de Política en el Sector Agropecuario de Costa Rica", Septiembre, 1987), pág. 9.

considerables por las operaciones de compra y venta realizadas principalmente en el mercado de los granos básicos. El sistema de garantizar precios de sustentación para los productores, conjuntamente con un esquema de subsidio a los consumidores, ha dado como resultado un déficit que crecientemente ha sido financiado con recursos del Estado. Además, siendo esas instituciones, en algunos casos, las únicas autorizadas para comercializar granos básicos, excedentes de producción han tenido que ser exportados a un precio inferior por la menor competitividad que éstos presentan en algunas ocasiones (25). Por otra parte, la política de precios de la canasta básica de los consumidores, que se ha regido por el objetivo de mantener el poder de compra de la población de menores ingresos, ha significado a menudo un desestímulo a la producción agropecuaria al no estar muchas veces combinada con una política de precios de sostenimiento.

Si bien es cierto que las políticas de liberalización de precios reducen el costo financiero en la economía que implica el subsidiar la producción agropecuaria, ya que los países del istmo centroamericano no tienen otro sector lo suficientemente desarrollado para poder mantener aquélla, como en el caso de los países más industrializados, también lo es que esas políticas no toman en consideración los problemas estructurales que caracterizan a las economías de la región (26). Plantear un incremento en la productividad del sector agropecuario simplemente por medio del sistema de precios y de reestructuraciones de las instituciones de mercadeo, sin tomar en cuenta otros factores de tipo estructural que también han distorsionado los precios por el uso ineficiente de recursos y factores, puede no solucionar el problema dual que se presenta: el de, conjuntamente, incrementar la producción eficiente y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población rural.

3.1. Políticas diferenciadas sectoriales

El desarrollo agropecuario no es necesariamente sinónimo de desarrollo rural, en el sentido que las políticas diseñadas para el sector en su conjunto no necesariamente afectan de la misma forma a los pequeños

25. Especialmente, este ha sido el caso de la comercialización del arroz por el CNP de Costa Rica y el IMA de Panamá, donde se ha incurrido en pérdidas considerables. En relación a Panamá, el arroz es el que ha ocasionado más pérdidas "cuando como consecuencia de un precio de sostén marcadamente mayor al internacional el nivel de producción superó al consumo doméstico y creció en proporción el nivel de compras del IMA", Management Analysis Center, *op. cit.*, pág. 1.

26. Incluso en el caso de Panamá, donde tradicionalmente los servicios han subsidiado la producción y el consumo de alimentos, se ha replanteado el papel que debería jugar el sector agropecuario a raíz de la vulnerabilidad externa del sector servicios.

y grandes agricultores (27). Al desproteger la producción de granos básicos, son los pequeños agricultores los que resultan más afectados, pues ellos no tienen acceso a factores y recursos para ser más eficientes. Por lo tanto, no es políticamente factible proponer la liberalización total de los precios del maíz y los frijoles en países donde la producción está mayoritariamente regida por la población de menores ingresos del sector agropecuario. Se requiere desproteger de una manera gradual, que permita no solo un período de adaptación de la mayoría de los agricultores, sino que tome en consideración la menor ventaja relativa que presenta la producción campesina.

El mayor acceso del campesino a la tierra productiva es una precondición para el desarrollo rural, no solamente porque se incorpora mayor número de campesinos al sistema productivo, sino también porque la tenencia de la tierra está íntimamente ligada con el poder político. Una mayor incorporación de campesinos dentro del régimen de tenencia de la tierra, conjuntamente con la puesta en práctica de un mecanismo que agilice la adjudicación de los títulos de propiedad y la organización campesina, reforzaría el poder de negociación de los pequeños productores en la consecución de crédito y tecnología, esencial para poder incrementar la productividad y la eficiencia en su producción.

Una política para incrementar la disponibilidad de tierra en el istmo ha implicado la expansión de la frontera agrícola mediante la colonización de tierras que anteriormente no eran cultivadas (28). Si bien, la incorporación de nuevas tierras ampliando la frontera agrícola ha permitido al pequeño agricultor incrementar su producción, también es cierto que la colonización ha implicado la expansión de las grandes fincas. Es en praderas y pastos permanentes donde se ha visto una expansión de tierras colonizadas de gran envergadura. Esta expansión ha tenido un efecto regresivo en la producción de alimentos básicos para la población por haber contribuido, por un lado, a una mayor concentración de la tierra y fragmentación de la pequeña propiedad y, por otro lado, por haberse llevado a cabo muchas veces a expensas de la producción de granos básicos (29).

27. A.de Janvry y E.Sadoulet, *op. cit.*

28. Con la excepción de El Salvador, donde este proceso de expansión se ha terminado completamente.

29. J.Leonard, *Natural Resources and Economic Development in Central America: An Environmental Profile* (Washington: International Institute for Environment and Development, 1986), págs. 141-146. Cómo la expansión ganadera ha incidido negativamente en la economía rural, véase en P.Howard, *Impacto de la Expansión Ganadera en la Crisis Alimentaria y en el Desempleo y Subempleo Rural y Alternativas de Emergencia* (Documento de Trabajo, Proyecto SECPLAN/OIT/FNUAP-HON/87/P02). Cómo la expansión de praderas y pastos permanentes ocupa directamente la tierra de la frontera agrícola que ha sido y pudiera ser empleada para la producción de granos básicos, véase en CADESCA, *op. cit.*

Por otra parte, considerando la creciente degradación de la tierra y el problema de la deforestación en el istmo, existen ya muy pocas posibilidades de expandir la producción agropecuaria por medio de la colonización de tierras vírgenes, sobre todo al usar métodos de limpieza masiva de tierra y de producción tradicional. En realidad, el problema fundamental de la producción agrícola en la región ha sido el hecho de que una gran proporción del incremento en la producción agropecuaria se debió a la creciente explotación y expansión de nuevas tierras productivas, más que a un mejoramiento en la productividad de la tierra en sí (30). No obstante que en Panamá, Nicaragua y Honduras, existen grandes reservas forestales y son en este momento los que explotan la industria maderera a un ritmo más acelerado que en el resto de la región, el problema ecológico de la deforestación también se ha hecho sentir en esos países (31).

Conjuntamente con un mayor acceso a la tierra, es necesario impulsar una política de crédito con el objetivo de incentivar la producción y productividad del pequeño agricultor (32). Además, es importante incrementar la disponibilidad de tecnologías que lleven a un mayor nivel de productividad, así como la aplicación de sistemas de riego y el uso eficiente de métodos modernos de cultivo (33). Al respecto, es también importante enfatizar el papel que juegan la asignación de recursos humanos y la capacitación con el propósito de hacer un uso eficiente de la tecnología. La importancia de políticas que prioricen la asignación eficiente de crédito y de tecnología hacia los pequeños agricultores se pone de relieve cuando se considera que, aunque se haya llevado a cabo una repartición de tierras de gran envergadura en algunos países de la región, no se han podido alcanzar los niveles de producción y productividad adecuados, y a menudo no se ha logrado comercializar la producción de tal manera que beneficie al campesino (34).

30. J. Leonard, *op. cit.*, pág. 104.

31. En cuanto a la poca viabilidad de seguir ampliando la frontera agrícola, véase *Ibid.*, págs. 149-151.

32. Sin embargo, la asignación de crédito tiene que tomar en cuenta la eficiencia. En Nicaragua se otorgaba crédito fácil que cubría el 100% del financiamiento, lo que incentivó la ineficiencia en la producción. Por esta razón, uno de los objetivos de la política de ajuste en este país ha sido restringir el crédito para que cubra solo el 80% del financiamiento.

33. Aunque Costa Rica tiene relativamente un más alto nivel tecnológico en la producción de arroz, se considera que su productividad podría incrementarse considerablemente aplicando nuevas variedades de semillas, conjuntamente con sistemas de irrigación.

34. En El Salvador, la política crediticia no ha respondido a los esfuerzos realizados dentro de la reforma agraria y no se ha podido incorporar eficazmente al campesino del sector reformado dentro del desarrollo del sistema de riego. Las experiencias de introducción del riego entre los pequeños agricultores de este país, han demostrado que las nuevas técnicas de producción tienen que ir acompañadas de facilidades crediticias y de asistencia técnica. Dos distritos de riego no son empleados

Considerando que "el éxito de las políticas orientadas para el desarrollo rural es la participación activa de las organizaciones campesinas en el proceso de toma de decisiones, planificación y ejecución de acciones que comprometen sus intereses" (35), es necesario impulsar las organizaciones campesinas con el objetivo de incrementar su poder de negociación frente a las entidades gubernamentales y no gubernamentales. Esto permitiría a los campesinos tener una mayor participación en la elaboración y ejecución de las políticas macroeconómicas y sectoriales, de tal forma que se consideren las políticas diferenciadas del sector. Además, un mayor nivel de organización es esencial para introducir nuevas tecnologías que presentan indivisibilidades, lo mismo que para la incorporación del pequeño agricultor a los esfuerzos de diversificación de la agroexportación y al proceso de agroindustria. La falta de organización se ha hecho sentir también en las fases de comercialización, haciendo que los campesinos no obtengan los márgenes de ganancia adecuados (36).

4. Incrementando la eficiencia: la relación entre costos y productividad

No obstante que las nuevas tecnologías incrementan los niveles de productividad, la aplicación de éstas implica también mayores costos de producción. La pregunta es hasta qué punto los mayores costos se justifican en términos de la producción adicional por área cultivada que se pueda obtener. Si se consideran solo los granos básicos, el cuadro 8 demuestra que los rendimientos se incrementaron al intensificar el nivel de tecnificación, pero no lo suficiente para ser más altos en términos del aumento en los costos, en el caso de la producción de maíz y sorgo en Guatemala, y de frijol en Costa Rica. Sin embargo, para la producción de maíz, arroz y

enteramente, ya que el gobierno no participa de forma compartida con los pequeños agricultores en la recuperación del capital. Por lo tanto, ha habido un deterioro considerable en la operación y el mantenimiento. Aunque en Nicaragua existe una política consciente de ampliar el crédito al pequeño agricultor, su precaria situación económica y los efectos de la guerra impiden que la asignación de financiamiento sea eficiente. Información de OSPA e ISTA para EL Salvador y MIDINRA para Nicaragua.

35. IICA, *Estrategia para Fortalecer la Participación de la Economía Campesina en la Reactivación y el Desarrollo del Sector Agropecuario* (Documento presentado en el Seminario "El Papel de la Economía Campesina en la Estrategia de Reactivación y Desarrollo Agropecuario", San José, 26-28 setiembre, 1988), pág. 65.

36. Por ejemplo, un "cuello de botella" en la producción del sector reformado de El Salvador ha sido la falta de canales de comercialización por parte de los pequeños productores beneficiados por este programa.

sorgo en El Salvador, y de arroz en Panamá, el incremento en la productividad ha compensado de sobra el aumento en el costo (37).

Al respecto, es importante comparar los costos unitarios de producción para determinar el grado de competitividad entre los países. Para el maíz, Guatemala es el país que tiene el mayor nivel de competitividad, no solo por sus bajos costos de producción, sino también por sus altos índices de productividad. En el caso del frijol, Guatemala también es el más competitivo, pero no por los altos niveles de rendimiento, pues dentro de los países considerados son los más bajos, sino por costos de producción relativamente mucho más bajos que los de los otros. No obstante el nivel tan alto de productividad de arroz y sorgo en El Salvador y de arroz en Panamá, los costos relativamente más bajos de producción en Guatemala hacen que este país se vuelva también el más competitivo en estos dos productos. A Guatemala le siguen El Salvador y Honduras en el nivel de competitividad en estos cuatro granos básicos, pero la situación de El Salvador es relativamente más ventajosa que la de Honduras en cuanto a la producción de arroz y sorgo, por los mayores niveles de tecnificación. En verdad, el nivel de tecnificación en Honduras es bajo y la mayor parte de la producción de los cuatro granos básicos se lleva a cabo por pequeños agricultores, donde el nivel de competitividad no deriva de los altos niveles de productividad, ya que, en promedio para los cuatro granos, son los más bajos del área, sino de los bajos costos en que incurren los campesinos en una producción agropecuaria de subsistencia. En el caso del arroz, Costa Rica y Panamá se presentan como más competitivos que Honduras, principalmente por el más alto grado de tecnificación que existe en aquellos dos países en cuanto a la producción de este producto en comparación con el último.

5. La importancia del mercado regional para inducir mayores niveles de productividad y eficiencia en la producción de alimentos básicos

En el pasado, el sector agropecuario no formó parte de la estrategia integracionista centroamericana. Para lograr un intercambio más eficiente entre los países es necesario incluir los productos agropecuarios dentro de los acuerdos multilaterales de comercio intrarregional, por cuanto los países centroamericanos no tienen el mismo nivel de industrialización y, por lo tanto, algunos de ellos no tienen suficientes condiciones para agilizar sus exportaciones a la región. La importancia de incluir a los productos agrícolas dentro del intercambio regional se evidencia al tomar en consideración que existe una más grande elasticidad de la oferta (en este

37. Esto indica que, pese a que un mayor nivel de tecnificación implica mayores rendimientos, se requiere aplicar nuevas técnicas de producción de una manera eficiente.

caso, una más grande respuesta) en la producción agropecuaria como resultado del incremento en el comercio intrarregional.

El comercio intrarregional de productos agropecuarios puede cumplir las siguientes funciones, que lleven a incrementar la eficiencia y la productividad de los pequeños agricultores y a establecer una política de seguridad alimentaria a nivel regional: i) puede llegar a ser un sustituto eficaz del costoso sistema de acaparamiento de existencias, cuando las condiciones de oferta y demanda difieren entre los países miembros; ii) provee mayores posibilidades de emplear materia prima que proviene del sector agropecuario, sin necesidad de hacer uso de las escasas divisas; iii) crea mayores condiciones para sustituir insumos y llevar a cabo investigaciones por medio de acciones conjuntas a nivel subregional, pues las inversiones de ese tipo son muy costosas para ser realizadas por cada país individualmente, y iv) acrecienta las posibilidades de devenir más eficientes en la producción agropecuaria por medio de la especialización de acuerdo a ventajas comparativas.

Ante las políticas sectoriales de ajuste, una desprotección gradual de los alimentos básicos para el consumo interno podría llevarse a cabo por medio de una arancel común a nivel del istmo, donde la liberalización se realizaría como primer paso dentro de un esquema de comercio intrarregional. Esta alternativa permitiría a los países aumentar su eficiencia en términos más favorables, ya que al principio competirían en condiciones más similares que con el resto del mundo. Sin embargo, tomando en cuenta que las políticas de ajuste son aplicadas en forma bilateral, es necesario establecer un marco regional de negociación para concertar las políticas que inciden en la producción de alimentos básicos, con el fin de disminuir las distorsiones de precios entre los países involucrados (38).

Lo anterior se pone en evidencia, sobre todo, con respecto al tipo de cambio en los países, que es otro factor importante que incide en el nivel de competitividad de los alimentos para el consumo interno entre los países del istmo. Por ejemplo, el alto nivel de competitividad de Guatemala respecto a la producción de granos básicos, tiene que atribuirse también al sesgo pro-exportador de la devaluación de la moneda, que incluso en algunos momentos ha estado sub-valorada (39).

38. Con el propósito de definir las prioridades a nivel regional y compatibilizar políticas que agilicen el intercambio de productos agropecuarios, fortaleciendo de esta forma el proceso de integración. Véase, IICA, *El Proceso de Planificación, el Ajuste Estructural y la Agricultura en los Países Miembros del CORECA* (Seminario-Taller, Antigua, Guatemala, 10-13 de julio, 1988).

39. A pesar que El Salvador ha devaluado su moneda, los altos índices de inflación la han sobre-valorado otra vez; este país podría devenir aún más competitivo si tuviera un tipo de cambio realista. Lo mismo se experimenta en Honduras, donde el lempira está altamente sobre-valorado. En el caso de Costa Rica, donde las pequeñas y continuas devaluaciones han mantenido al tipo de cambio cerca de su punto de equilibrio, y de Panamá, donde el balboa equivale al dólar, el nivel de competitividad depende de los costos unitarios de producción.

Como se vio anteriormente, una mayor eficiencia y productividad en la producción de alimentos básicos para el consumo interno no se logra simplemente con la aplicación de políticas de ajuste sectorial. Esto porque muchos de esos alimentos son producidos por pequeños productores que no reciben recursos y factores suficientes para mejorar su productividad. Al respecto, es importante tratar de obtener una concertación conjunta en cuanto a la puesta en práctica de políticas diferenciadas hacia el pequeño productor.

Anexo

Cuadro No. 1

**Centroamérica: Crecimiento del volumen
de la producción de granos básicos
y crecimiento de la población
(en porcentajes)**

	1971-1981	1981-1986
Maíz	2,5	2,6
Frijol	1,8	9,3
Arroz	9,3	2,9
Sorgo	4,3	4,1
Población	3,1	3,0

Fuente: SIECA, Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica.

Cuadro No. 2

**Centroamérica: Promedio quinquenal
del volumen de importaciones
netas de granos básicos
1971-1985***

	Maíz	Frijol	Arroz	Sorgo
1971-1975	90,7	11,2	2,5	-2,3
1976-1980	122,7	7,4	-12,8	9,4
1981-1985	163,0	16,7	1,4	1,1

* Números positivos = importaciones netas; números negativos = exportaciones netas.

Fuente: SIECA, Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica

Cuadro No. 3

Promedio quinquenal del valor de las importaciones
netas de productos alimenticios*
(millones de US\$)

		Cereales y Prep.	Prod. lácteos y huevos	Frutas y Horta.	Aceites Anim. Veg
Costa Rica	1961-65	6,0	1,0	-23,0	2,0
	1971-75	18,0	2,0	-85,0	3,0
	1981-85	25,0	4,0	-229,0	4,0
El Salvador	1961-65	7,0	3,0	7,0	-1,0
	1971-75	13,0	6,0	7,0	3,0
	1981-85	39,0	17,0	31,0	22,0
Guatemala	1961-65	7,0	2,0	-9,0	3,0
	1971-75	17,0	2,0	-20,0	4,0
	1980-85	31,0	10,0	-89,0	23,0
Honduras	1961-65	0,0	1,0	-44,0	0,0
	1970-71	2,0	4,0	-82,0	4,0
	1981-85	22,0	14,0	-246,0	1,0
Nicaragua	1961-65	4,0	1,0	-1,0	1,0
	1971-75	7,0	-3,0	-1,0	-1,0
	1981-85	36,0	12,0	-3,0	30,0
Panamá	1961-65	5,0	2,0	-15,0	1,0
	1971-75	12,0	6,0	-53,0	8,0
	1981-85	24,0	9,0	-52,0	16,0

* Valores positivos = importaciones netas; valores negativos = exportaciones netas.

Fuente: BID.

Cuadro No. 4

Población económicamente activa en la agricultura
en relación a todas actividades económicas 1950-1986
(en porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1986
Costa Rica	58,0	52,0	43,0	30,0	26,0
El Salvador	68,0	63,0	58,0	52,0	40,0
Guatemala	69,0	64,0	60,0	57,0	54,0
Honduras	81,0	71,0	64,0	57,0	57,0
Nicaragua	69,0	62,0	52,0	42,0	42,0
Panamá	53,0	50,0	40,0	31,0	28,0

Fuente: 1950-1980 elaboración de PREALC con base en censos nacionales y encuesta de hogares; 1986 Anuario de la FAO.

Cuadro No. 5

Estructura de la tierra de algunos productos agropecuarios en Centroamérica
(En porcentajes del total de fincas y de la producción)

	Maíz		Frijol		Arroz		Sorgo		Café		Banano		Caña		Cacao	
	Fincas	Prod.														
Guatemala ¹																
< 10 mz.	78,6	50,0	85,1	57,8	59,2	17,3	87,0	33,6	81,6	8,7	57,4	7,0	71,3	1,0		
10-64mz	9,8	25,7	11,9	24,3	32,1	27,5	10,8	10,7	14,4	7,8	32,0	7,9	21,2	3,7		
1-20 cab	2,0	21,5	3,0	15,2	6,7	55,2	2,1	20,3	3,7	64,0	10,4	81,7	6,9	53,9		
> 20 cab	0,1	2,7	0,1	0,7	—	—	0,2	42,0	0,2	19,4	0,2	3,4	0,5	41,3		
Honduras ²																
< 10 ha.	79,1	55,6	74,6	58,3	64,5	41,6	82,4	64,8	63,3	30,9	57,5	1,5				
10-50 ha.	17,5	27,6	21,4	27,7	29,7	31,8	15,5	22,6	30,0	38,2	34,3	1,4				
50-200 ha.	2,9	10,1	3,4	8,8	5,1	15,7	1,7	6,7	5,7	20,4	6,4	0,4				
> 200 ha.	0,6	6,7	0,7	5,2	0,7	10,9	0,4	5,9	1,1	10,4	1,8	96,7				
El Salvador ³																
< 10 ha.		72,2		77,0		46,6										
> 10 ha.		27,8		23,0		53,4										

Nicaragua ⁴															
Pequeña y Med.															
Prod. Privada	54,1	50,8	18,3	24,8	33,5										
Gran Prod.	4,6	2,3	81,7 ⁵	38,3	34,7										
Privada	28,7	45,1		22,9	8,8										
Cooperativas	12,5	1,8		14,1	23,0										
Emp. Estatal															
Costa Rica ⁶															
< 10 ha.	49,5	31,2	48,3	30,2	33,6	4,3	72,8	10,2	79,4	31,8	0,6	54,3	9,0	36,7	18,0
10-50 ha.	36,7	43,2	36,6	39,5	45,8	10,4	20,3	29,0	16,5	43,9	2,8	32,1	12,8	47,8	44,1
50-200 ha.	11,7	17,7	13,1	21,9	17,1	15,6	4,7	25,4 ⁷	3,5	20,6	11,3	10,3	11,8	13,4	25,3
> 200 ha.	2,0	7,9	2,1	8,4	3,5	69,7	2,2	35,4	0,6	15,4	5,3	85,3	66,5	2,1	12,6
Panamá ⁸															
< 20 ha.	92,0	91,6	61,4	0,0											
> 20 ha.	8,0	8,4	38,6	100,0											

Fuentes: 1. Granos básicos: Censo Agropecuario 1979 y para café, Banco de Guatemala, *Informe Económico*, Abril-Junio, 1980. Café: la estratificación de fincas es de más o menos la siguiente manera: < 10mz; 10-200 mz; 200-600 mz; y > 600 mz.

2. Censo Agropecuario, 1974.

3. Censo Agropecuario, 1971.

4. MIDINRA, excepto para el arroz que se obtuvo de CADESCA, *Apoyo a la Caracterización de los Productores de Granos Básicos del Istmo Centroamericano*, 1987, y se estimó en términos del área cultivada.

5. El dato comprende gran producción privada y estatal.

6. Censo Agropecuario, 1984.

7. El tamaño de explotación es de 50-150 ha. y de > 150 ha.

8. CADESCA, *Op. cit.*

Cuadro No. 6

Calorías derivadas de los productos
básicos en relación a la obtención total de calorías
(en porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guate- mala	Hondu- ras	Nica- ragua	Pana- má
Nacional						
Maíz	39,0	43,0	32,0	15,0	5,0	3,5
Frijol	9,0	9,0	10,0	11,0	9,0	3,5
Arroz	5,0	7,0	8,0	13,0	23,5	32,0
Subtotal	53,0	59,0	50,0	39,0	37,5	39,0
Rural						
Maíz	6,7	56,0	45,0	40,0	15,0	5,4
Frijol	10,6	10,0	9,0	12,0	11,0	3,6
Arroz	24,0	5,0	5,0	7,5	13,0	35,5
Subtotal	41,3	71,0	59,0	59,5	39,0	44,5

Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL.

Cuadro No. 7

Ayuda alimentaria por medio del programa mundial
de alimentos 1975-1986
(miles de toneladas)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Guatemala												
Trigo	3,3	6,3	6,3	2,7	3,7	2,5	5,3	2,9	7,2	8,0	10,7	28,6
Arroz	—	—	1,0	—	—	3,7	2,7	2,0	—	0,3	0,1	0,5
Cereales secund.	5,6	10,5	4,8	4,7	4,4	3,5	5,9	5,7	11,9	10,5	12,1	23,4
Leche en polvo	—	—	1,3	2,4	2,7	2,0	3,6	3,2	5,3	6,4	6,1	8,4
Otros prod. láct.	—	—	0,2	0,5	0,4	0,3	1,0	0,6	—	—	—	—
Aceite vegetal	—	—	0,2	1,3	1,4	1,4	1,6	1,5	2,0	10,3	6,2	14,2
El Salvador												
Trigo	0,4	0,9	1,5	3,0	1,8	0,4	36,0	112,6	137,2	124,3	119,7	206,7
Arroz	—	—	—	—	1,5	0,9	3,5	2,9	4,8	10,6	15,6	9,6
Cereales secund.	3,4	3,1	1,2	1,9	6,5	1,9	10,0	13,6	68,6	128,0	58,3	61,8
Leche en polvo	—	—	1,4	1,7	2,7	1,3	3,4	4,5	12,4	4,9	8,3	8,9
Otros prod. láct.	—	—	—	—	—	—	0,1	—	—	—	—	—
Aceite vegetal	—	—	0,4	0,3	0,8	0,5	10,0	10,0	15,5	16,3	14,4	30,1
Honduras												
Trigo	12,4	8,5	25,4	2,8	9,2	17,9	26,5	27,4	81,2	87,6	103,0	127,8
Arroz	10,5	—	1,2	2,8	—	3,2	1,2	0,9	1,1	2,7	2,3	1,6
Cereales secund.	7,9	4,9	3,9	2,9	4,0	5,7	8,1	5,5	12,2	8,5	12,4	5,6
Leche en polvo	—	—	1,6	4,0	4,1	1,0	3,7	3,7	4,4	4,2	3,4	4,5
Otros prod. láct.	—	—	0,1	0,1	0,1	—	0,1	0,2	0,5	0,7	0,6	0,4
Aceite vegetal	—	—	0,5	0,6	0,7	0,6	1,0	1,2	1,5	1,6	1,7	1,0

Nicaragua												
Trigo	0,3	0,9	0,6	1,0	7,6	55,9	47,8	94,5	39,6	52,9	14,6	16,8
Arroz	—	—	—	—	0,5	5,1	1,8	3,6	4,2	2,0	0,9	0,8
Cereales secund.	2,4	2,2	0,8	0,4	—	8,6	8,7	5,5	12,7	1,4	27,6	23,0
Leche en polvo	—	—	0,1	0,1	3,6	2,5	2,7	5,1	5,0	3,7	3,2	1,9
Otros prod. láct.	—	—	—	—	0,2	0,1	—	—	—	—	—	—
Aceite vegetal	—	—	—	—	0,4	16,4	3,7	0,8	2,6	2,8	1,2	0,9
Costa Rica												
Trigo	0,4	0,7	0,6	1,1	0,1	0,6	0,7	30,5	101,5	0,8	120,2	118,2
Arroz	—	0,1	—	—	—	—	—	—	23,8	12,0	—	0,8
Cereales secund	0,8	0,5	0,4	0,3	0,7	0,2	0,2	14,7	79,1	26,2	43,4	—
Leche en polvo	—	—	1,9	0,1	—	—	0,7	1,5	0,1	0,1	0,2	0,6
Otros prod. láct	—	—	—	0,1	—	—	—	—	—	—	—	—
Aceite vegetal	—	—	0,2	0,3	—	0,1	1,3	3,0	0,1	—	0,1	0,1
Panamá												
Trigo	0,1	0,2	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1	0,2
Arroz	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cereales secund.	2,8	1,8	2,7	2,6	1,7	1,9	2,2	3,0	2,7	1,5	0,8	0,2
Leche en polvo	—	—	0,8	1,3	1,1	0,9	1,9	1,2	1,5	1,6	—	—
Otros prod. lact.	—	—	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	—	—
Accitee vegetal	—	—	0,2	0,3	0,2	0,1	0,4	0,3	0,4	0,6	—	—

Fuente: Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Cuadro No. 8

Rendimientos y costos de producción
de granos básicos (1)
Rendimientos (qq/ha.)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Panamá
Maíz tecn.	85,7	107,1			
Maíz par. tecn.	66,1	64,3		49,6	72,0
Maíz trad.	46,3		28,3		
Frijol par. tecn.		34,3		21,3	
Frijol trad.	12,8	28,6	14,9	17,3	20,0
Arroz tecn. ²		139,7			105,0
Arroz par. tecn.	56,7	97,1		72,9	95,0
Arroz trad.			36,5		80,0
Sorgo tecn.		107,1			
Sorgo par. tecn.	57,5	71,4		56,9	58,3
Sorgo trad.	57,0		17,9		
Costos por Hectárea (US\$/ha)					
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Panamá
Maíz tecn.	360,0	719,7			
Maíz par. tecn.	257,9	580,9		50,3,6	543,2
Maíz trad.	162,2		172,3		
Frijol par. tecn.		601,4		647,3	
Frijol trad.	156,6	465,3	247,3	478,0	410,2
Arroz tecn. ²		1001,4			836,3
Arroz par. tecn.	277,8	758,5		685,6	876,3
Arroz trad.			354,1		753,9
Sorgo tecn.		507,4			
Sorgo par. tecn.	218,6	353,9		498,3	584,3
Sorgo trad.	159,5		91,3		

Costos por unidad producto (US\$/qq)					
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Panamá
Maíz tecn.	4,2	6,7			
Maíz par. tecn.	3,9	9,0		10,2	7,5
Maíz trad.	3,5		6,1		
Frijol par. tecn.		17,5		30,4	
Frijol trad.	12,2	16,3	16,6	27,6	20,5
Arroz tecn. ²		7,4			8,0
Arroz par. tecn.	4,9	7,7		9,4	9,2
Arroz trad.			9,7		9,4
Sorgo tecn.		4,7			
Sorgo par. tecn.	3,8	5,0		8,8	10,0
Sorgo trad.	2,8		5,1		

1. Años 1986-87. A fin de homogeneizar los costos y precios a US\$ se emplearon los siguientes tipos de cambio: Guatemala 2.88Q = 1US\$; El Salvador 5 Colones = 1US\$; s 2 Lempiras = 1 US\$; Costa Rica 50,5 Colones = 1US\$ en 1985 y 56,0 Colones en 1986.

2. En Panamá, la producción de arroz está clasificada de la siguiente manera: Con riego (tecn.), par. con riego (par.tcc.) y secano (trad.).

Fuente: Banco de Guatemala, *Estimación de los Costos de Producción de los Principales Productos Agrícolas del País, 1986-87*; Banco de Fomento Agropecuario de El Salvador, *Manual sobre Costos de Producción Agrícola y Guía de Montos Máximos de Financiamiento para Proyectos Agrícolas y Pecuarios*, Mayo 1986. Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, *Serie Histórica de Producción de Granos Básicos, 1986-87* y Banco Central de Honduras; Banco Central de Costa Rica; Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá.

Capítulo X

El papel de la agroexportación en la reactivación económica de América Central*

Wim Pelupessy

Introducción

En la discusión sobre las alternativas de recuperación económica para Centroamérica, cabe la reflexión sobre el posible papel de los tradicionales sectores de agroexportación. En las pequeñas economías abiertas no se puede dejar de lado a los sectores más dinámicos e importantes generadores de empleo, excedentes e ingresos fiscales, cuyo desarrollo histórico ha definido las características actuales de las estructuras económicas de estos países.

Así, en los años sesenta del siglo pasado, se consolidó el dominio del café en Costa Rica, para luego ampliarse hacia los otros países de la región y quedarse, hasta nuestros días, como uno de los pilares básicos de sus economías. La producción se realizaba en grandes haciendas, sobre todo en El Salvador y Guatemala, y en medianas fincas cafetaleras, principalmente en Costa Rica y Nicaragua. Los grandes cafetaleros nacionales y extranjeros, con fuerte influencia en las esferas gubernamentales, la banca, el beneficiado y la exportación del café, dominaron esta actividad. Las relaciones de trabajo eran de los tipos de aparcería, colonato y salarial, y en todos los países existieron las pequeñas parcelas de subsistencia, ubicadas alrededor de la gran propiedad (1).

* La versión preliminar fue comentada por Eduardo Baumeister del INIES (Nicaragua). Agradezco además las observaciones de Geske Dijkstra.

1. En este resumen del desarrollo histórico del patrón estructural de la actividad agroexportadora hemos utilizado básicamente Torres Rivas, E.: *Perspectivas de la*

El segundo cultivo de inscripción externa fue el banano, cuyas plantaciones, con base en relaciones de trabajo asalariado, fueron introducidas por el capital norteamericano con su propia tecnología, organización de la producción y comercialización. A fines del siglo XIX estas economías de enclave fueron introducidas en Costa Rica y, posteriormente, en Honduras y Guatemala. Sin embargo, la fase del proceso de modernización definitiva del agro centroamericano se inició recién después de la segunda guerra mundial, impulsado por el fuerte auge de la demanda de los mercados mundiales.

La diversificación del paquete agropecuario con el algodón, el azúcar y la ganadería de exportación, fortaleció la base agroexportadora del istmo, pero implicó al mismo tiempo, una mayor dependencia externa y desarticulación de sus economías. El algodón en Guatemala, Nicaragua y El Salvador; el ganado en todos los países, excepto El Salvador; y el azúcar en toda la región, agregados a los dos cultivos anteriores, hicieron crecer las exportaciones agropecuarias doce veces entre 1950 y 1977. Los excedentes generados por estos sectores formaron la base para la industrialización dependiente de los años sesenta. Igualmente, se modernizaron el cultivo del café y el banano; en el último caso cobraron importancia los cultivadores locales, pero siempre bajo el dominio del capital extranjero. Desaparecieron muchas relaciones de trabajo no-salariales, como el colono, y la ampliación del trabajo asalariado fue sobre todo de tipo temporal, lo que implicó un fuerte aumento de familias rurales sin tierra y semiproletarias.

Basándose en el crecimiento de los años de posguerra, y considerando el reducido tamaño de las economías centroamericanas, se observa una tendencia a identificar los problemas de los mercados internacionales de mercancías, servicios y financieras, como las principales causas de la crisis de los años ochenta en la región, y a la ampliación de la oferta de exportables como solución exclusiva para superarla (2). Sin embargo, hay indicaciones de sobra para buscar los orígenes de la crisis, en primera instancia, en las estructuras internas de los países y en la política económica de sus respectivos gobiernos (3).

El rápido agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva a nivel regional y el fracaso de la recuperación con base en el renovado papel del agro en la segunda mitad de la década de los setenta, son consecuencia del modelo de desarrollo tipificado por la CEPAL como "aditivo de

economía agroexportadora en Centroamérica; ponencia presentada en el taller del mismo nombre, Universidad de Tilburg, 4-12-1987. Como Centroamérica consideramos a los cinco países del MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

2. Véanse por ejemplo, los diferentes informes del BIRF, los planteamientos del FMI y las cartas de intenciones de los respectivos países.

3. Weeks, J.: *The economics of Central America*; New York 1985, especialmente el capítulo 8.

carácter excluyente”, y que de todas formas anticiparon la crisis de la década actual (4). Tampoco puede atribuirse los problemas simplemente a la baja en la demanda de los mercados internacionales, o a la presencia de restricciones para la entrada en éstos. El caso de los mercados de la Comunidad Europea por ejemplo, manifiesta en los años ochenta, aumentos en las importaciones totales de productos tradicionales como el café, algodón y banano, acompañados por reducciones significativas de las importaciones de estos productos procedentes de Centroamérica (5). Son justamente las limitaciones estructurales del estilo de desarrollo de las tres décadas de posguerra, las que han facilitado la transmisión de los efectos negativos de los mercados mundiales hacia las economías internas de la región, y que obstaculizan su recuperación automática mediante el aumento de las exportaciones.

En este capítulo se examinarán algunos elementos importantes de una política económica de reactivación, que considera la situación actual de los sectores tradicionales de agroexportación y su relación con el desarrollo del mercado interno de los países de la región. En la parte que sigue a esta introducción, presentamos los efectos directos de la crisis de la presente década sobre la capacidad productiva de los sectores agroexportadores, juntamente con las consecuencias para el papel de estos sectores en la economía. La parte subsiguiente, aborda sintéticamente la política económica de los gobiernos para enfrentar la crisis en el sector agropecuario. Especial atención se pondrá en las medidas estructurales que pretenden afectar la tenencia de la tierra y que, en diversos países, estaban en ejecución desde hace más de una década. Otras medidas hacia la agroexportación, son muchas veces inspiradas por los intentos de aumentar las ofertas de exportables e impulsadas por las organizaciones financieras internacionales. En la última sección del capítulo, discutiremos la problemática de la articulación con el resto de la economía y las posibilidades de fortalecer esta articulación. Cabe señalar que los sectores de agroexportación tratados son básicamente los agrícolas, excluyendo las fases agro-industriales e industriales, con énfasis en los casos del café y el algodón.

Este trabajo forma parte de una investigación en marcha y los resultados son todavía parciales, inexactos y preliminares; ellos deben ser interpretados como avances en el análisis de las posibilidades para condicionar el crecimiento de la exportación al desarrollo del mercado interno en Centroamérica.

4. CEPAL: *Centroamérica, bases de una política de reactivación y desarrollo*; Santiago de Chile 1985, capítulo 1. Véase también la investigación empírica de López, R.: “Exportaciones tradicionales y crisis centroamericana”; en *Nueva Sociedad*, abril de 1985, págs. 145-154.

5. Micarelli, M.: *International markets and perspectives for Central American traditional exports, coffee, cotton and bananas*; ponencia presentada en el taller mencionado en la nota 1.

1. Los efectos de la crisis

En el cuadro 1 presentamos la evolución de la capacidad de generación de divisas de los principales productos de las exportaciones tradicionales, para los años ochenta. A mediados de la década, la región en su totalidad aún no había recuperado los niveles de exportación tradicional, en términos de valores nominales. El aumento de los ingresos en dólares de Costa Rica y Honduras, no logró neutralizar los niveles más bajos de los otros países.

Sin embargo, en términos relativos, los productos tradicionales aumentaron su peso dentro del total de las exportaciones de bienes FOB para todos los países de la región, debido al descenso generalizado de las exportaciones no-tradicionales (incluyendo las intrarregionales), destacándose los casos de Nicaragua y Guatemala (6). La importancia de los productos tradicionales en este período es obvia, si se considera que, a precios constantes, los valores de las exportaciones totales con respecto al producto interno bruto de cuatro países han perdido del 4% al 6% del PIB. Costa Rica ha sido el único país con un aumento de esta proporción.

El café ha sido el principal cultivo responsable del aumento del peso de los cultivos tradicionales, gracias a las condiciones favorables de los precios internacionales en 1985/86. A mediados de la presente década los países centroamericanos estaban llegando, en cuanto a las exportaciones, a niveles de dependencia del café que se asemejan a los niveles de los años cincuenta y sesenta (7). El banano, el otro producto tradicional anterior a la diversificación agroexportadora, recuperó peso en tres países. En el caso costarricense, disminuyó la participación por problemas con las empresas transnacionales. Por otro lado, disminuyeron las participaciones de los productos tradicionales de la posguerra, exceptuando el algodón en Nicaragua (recuperación de los efectos de la insurrección).

Considerando los datos de producción física de los años ochenta, presentados en el cuadro 2, se observa que para la región en su totalidad, efectivamente el café recuperó los niveles de 1979-81, gracias a los aumentos de Costa Rica y Honduras. El azúcar aumentó la producción, mientras que el banano y el algodón disminuyeron respectivamente un 10% y un 54%. El aumento en la producción azucarera, generalizado en todos los países de la región, fue absorbido por el creciente consumo interno. En el café, Nicaragua y El Salvador sufrieron bajas mayores del 10%. Lo mismo ocurrió con el banano en el caso de los principales países exportadores de este producto, Costa Rica, Honduras y Nicaragua. La baja generalizada de la producción del algodón en la región, se acentuó sobre todo en Guatemala y El Salvador.

6. Para Nicaragua, la participación del algodón en las exportaciones de bienes FOB fluctuaba a fines de los años setenta entre el 20% y el 30%.

7. Brockett, C.D.: *Land, power and poverty*; London 1988, pág. 60, presenta las proporciones históricas de cada país.

Cuadro No. 1

Evolución de las exportaciones tradicionales
1980-1986

Exportaciones	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1980	85-86	1980	85-86	1980	85-86	1980	85-86	1980	1985*
Tradicionales (US\$ mln) ¹⁾	601	641	765	540	769	654	553	564	283	248
No tradicionales (US\$ mln)	401	370	309	163	751	404	297	265	167	44
Tradicionales (%) ²⁾	60,0	63,4	71,2	76,8	50,6	61,8	65,1	68,1	62,9	84,9
— Café	26,2	34,0	60,9	69,3	30,6	45,0	24,8	30,6	36,9	42,1
— Banano	27,5	21,6	—	—	2,9	6,8	27,7	32,2	1,8	5,1
— Algodón	—	—	7,9	2,3	10,7	4,6	1,6	0,7	6,7	31,2
— Azúcar	2,7	1,6	1,2	3,4	4,5	4,6	3,6	2,1	4,4	2,4
Exportaciones/PIB (%) ³⁾	24,8	30,4	34,1	28,9	22,0	15,7	37,8	33,6	22,8	18,9

Notas: 1) Principales exportaciones tradicionales en millones de US\$.

2) Participaciones % con respecto a exportaciones totales de bienes FOB.

3) Proporción (%) exportaciones totales de bienes y servicios en el PIB precios de mercado (\$ de 1980).

*) Promedios de 1985 y 1986, salvo Nicaragua (1985).

Fuentes: CEPAL: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1986; El Salvador (págs. 16, 21, 22), Costa Rica (págs. 15, 22, 24), Honduras (págs. 17, 23, 24), Guatemala (págs. 24, 21, 22), Nicaragua 1985 (págs. 8, 29, 32).

Finalmente, podemos señalar que la producción de granos básicos creció en todos los países, salvo en el caso de los cereales para El Salvador (básicamente maíz y arroz).

Cuadro No. 2
Índice de producción física,
cultivos de exportación y granos básicos 1985 - 1986
(1979-81 = 100)

	Café	Banano	Algodón	Azúcar	Cereales	Frijoles
Costa Rica	133	89	27	110	111	238
El Salvador	86	110	40	118	89	104
Guatemala	93	111	36	123	113	166
Honduras	110	83	55	114	104	116
Nicaragua	80	80	71	115	146	164
Centroamérica	99	90	46	117	110	147

Fuente: FAO: *Anuario de producción 1986*, vol. 40, Roma 1987.

El cuadro 3 nos da la información sobre los cambios en la capacidad productiva de los principales cultivos de exportación.

Para el café se nota una ligera ampliación del área cosechada a nivel regional, pero con diferencias significativas entre los países. El aumento en Costa Rica entra en la tendencia de las tres décadas de posguerra (8). Las áreas de Guatemala y Honduras se ampliaron marginalmente, que fue la tendencia a partir de mediados de la década de los setenta. Por otra parte, se observa que en El Salvador y Nicaragua se redujeron las áreas respectivamente con el 9 y el 17%, tendencia que continúa la de las décadas anteriores (9).

Trabajos de campo recientes, sin embargo, han mostrado que en los años ochenta se ha generalizado en el café la práctica de reducir los costos mediante la reducción de las labores de mantenimiento de la finca. Por ejemplo, en El Salvador se encuentran cafetales que omiten las labores de resiembra, mantenimiento de rompevientos, sombra y otros arreglos, y además reducen el abono y la aplicación de plaguicidas; y otros cafetales en los cuales no se está realizando ningún trabajo de mantenimiento, gastando solamente en las labores de cosecha (10).

8. Brockett, C.D: *op. cit.*, pág. 44.

9. *Idem.*

10. Orellana S., Thielen F. y Pelupessy, W.: *La productividad y los costos de producción de los cafetaleros privados en El Salvador*; Tilburgh, Diciembre de 1986.

Cuadro No. 3

Superficie cosechada (en miles de has.) de los principales cultivos de agroexportación en Centroamérica 1979/81 — 1986

Cultivo	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Total	
	79/81	86	79/81	86	79/81	86	79/81	86	79/81	86	79/81	86
Café ¹⁾	83	111	180	164	251	260	120	126	93	77	727	738
Banano ²⁾	25	26	—	—	6	8	17	15	2	2	50	52
Algodón	9	1	82	27	116	61	11	5	104	65	322	159
Caña de Azúcar	48	40	33	42	76	105	83	100	39	46	279	333
Agroexportación	165	178	295	233	449	434	231	246	238	191	1.378	1.282
Granos Básicos ³⁾	160	194	471	451	799	967	483	479	331	431	2.254	2.522
Total	325	372	766	684	1.248	1.401	724	725	569	622	3.632	3.804
Agroexportación/ Granos Básicos (%)	103	92	63	52	56	45	47	51	72	44	61	51

Notas: 1) Café El Salvador 1986; Fuente: ISIC — *Política Nacional de Producción de Café*; San Salvador, 1986.2) Información del banano de 1978 y 1983; fuente: R. López: *Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica*; ICADIS, San José 1987, pág. 28.

3) Total de cereales (incl. maíz) + frijoles.

Fuente: *Anuario FAO de producción 1986*, Vol. 40; Roma 1987, págs. 67, 102, 120, 161, 179.

Uno de los factores causantes del surgimiento de este último tipo de finca casi abandonada, es la situación de guerra en algunos países. En total se estima que casi la mitad de la superficie cafetalera de el Salvador se encuentra en esta situación de abandono o semi-abandono, llegando a ahorros en los costos totales por ha. entre el 15% y el 35%. Obviamente estas prácticas han influido negativamente en los rendimientos del cultivo. Con excepción de Honduras, se observará en todos los países en los años ochenta, disminuciones de los rendimientos que varían entre el 20% en promedio en el caso salvadoreño y el 10% en los otros tres países. La reducción de labores de mantenimiento de los cafetales, de abono y la difusión de plagas como la roya del café, afectan negativamente a la futura capacidad productiva del sector.

Para el algodón, las condiciones adversas de los años ochenta han causado un fuerte descenso de un 50% en el área sembrada de la región, acompañado por una reducción de la cuarta parte del rendimiento. En los principales países productores, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, se dejaron de sembrar en el primer quinquenio de esta década respectivamente, las dos terceras partes, la mitad o más, y el 40% de las tierras algodoneras. La baja en el rendimiento regional obedece sobre todo a la cifra guatemalteca, cuyo rendimiento a fines de los años setenta fue el más alto en Centroamérica y tres veces el promedio mundial y que sufrió una caída extraordinaria del 20%, aproximándose a los niveles de los otros dos grandes productores del istmo.

Para satisfacer la creciente demanda interna de azúcar, ha sido ampliada la siembra de la caña de azúcar en todos los países, salvo en Costa Rica (11). El aumento mayor ha sido en Guatemala, siguiendo más o menos la tendencia general de la época de posguerra. Los rendimientos bajaron ligeramente en todos los países con excepción nuevamente de Costa Rica.

En cuanto a los rendimientos de los cultivos tradicionales de exportación, se observa en este decenio la tendencia generalizada a la baja en los países de la región, contrariamente a la situación de auge generalizado en las dos décadas anteriores (12). Sin embargo, podemos decir que los rendimientos permanecen todavía como los más altos en el mundo, debido a los elevados niveles alcanzados a fines de los años setenta (13). Los rendimientos del café en Costa Rica y El Salvador, fueron superados en el continente en 1986 solamente por México y Paraguay; los del algodón de Nicaragua y El Salvador, solamente por México y El Perú; y la caña de azúcar de El Salvador, por los EE.UU. y Perú.

Sumando las áreas de los cultivos de agroexportación, se observa una reducción de casi 100.000 has. a nivel regional, debido a las disminuciones

11. Las exportaciones servían casi exclusivamente la cuota de los Estados Unidos que en los años ochenta tiende a bajar.

12. Weeks, J: *op. cit.*, pág. 109.

13. Véanse los datos presentados en PREALC: *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica*; San José, 1986, pág. 163.

en El Salvador, Nicaragua y Guatemala; todos estos países con guerras internas y fuertes reducciones en las áreas algodoneras. Empero, sería riesgoso establecer relaciones causales únicas. Solamente en El Salvador, estas áreas se encuentran concentradas en las zonas de guerra, como son los departamentos de San Miguel, Usulután y La Paz. Las superficies cultivadas con granos básicos crecieron en todos los países, salvo en El Salvador y en menor medida en Honduras, destacándose Nicaragua con una ampliación del 30%. Para toda Centroamérica el aumento en las áreas de granos básicos ha sido de 268.000 has., que coincide con los aumentos de la producción antes señalados.

Si comparamos la relación entre las áreas de los cultivos de exportación y de los granos básicos, se observa en todos los países (salvo en Honduras), un aumento en el peso de los últimos, que es una tendencia iniciada en la década de los setenta (14). Por otra parte, sería prematuro hablar en la América Central de los años ochenta, de limitaciones absolutas de tipo económico y político a la expansión de las tierras de cultivos de exportación, ni de tendencias al fortalecimiento de la producción para el mercado interno (15). Si analizamos los rendimientos de cereales y frijoles, se observa que únicamente Nicaragua y Honduras han mostrado en este período aumentos simultáneos de las áreas cultivadas y los rendimientos de estos cultivos.

El estancamiento o la reducción de la producción y de la capacidad productiva de los cultivos de exportación, tienen consecuencias serias para las economías centroamericanas. Hay que tomar en cuenta que el valor bruto de la producción por hectárea de estos cultivos, es un múltiplo del valor de los cultivos de alimentos básicos, con todas las consecuencias para la generación de excedentes e ingresos (otros indicadores, como el valor agregado y las ganancias por ha., dan resultados parecidos). El algodón por ejemplo, rinde más o menos el quíntuplo del valor de producción del maíz en la región. El valor de producción del café es diez veces mayor al valor del grano básico en Costa Rica y El Salvador, seis en Guatemala, el quíntuplo en Nicaragua y el triple en Honduras. La caña de azúcar varía entre dos y cinco veces, y el banano está llegando igualmente a valores relativos muy altos por hectárea (16). Las consecuencias del deterioro de los cultivos de exportación para los principales balances macroeconómicos están presentadas en los cuadros siguientes.

En el sector externo, Costa Rica y Guatemala fueron los únicos que lograron equilibrar las importaciones de bienes y servicios con las exportaciones por los mismos conceptos. La restricción de las importaciones

14. Brockett, C.D.: *op. cit.*, págs. 55 y 56.

15. *Ibid.*, pág. 57, Baumeister, E.: *Tendencias de la agricultura centroamericana en los años ochenta*; San José, 1987, pág. 7.

16. PREALC: *op. cit.*, pág. 165, La información es de la década de los setenta, pero cálculos recientes para El Salvador y Guatemala apuntan en la misma dirección.

Cuadro No. 4
Balances macroeconómicos 1980 - 1986
(en % del PIB a precios constantes)

	Externo ¹⁾		Déficit Fiscal ²⁾			
	1980	1986	1980	1984	1985	1986
Costa Rica	- 9,5	+ 1,9	- 9,1	- 4,7	- 4,1	- 7,1
El Salvador	+ 1,3	- 4,5	- 5,6	-10,1	- 4,9	- 6,4
Guatemala	- 2,9	+ 0,1	- 5,7	- 4,9	- 2,8	- 4,0
Honduras	- 7,4	- 6,3	-10,2	-15,2	-14,7	-13,2
Nicaragua ³⁾	- 2,3	-16,9	- 9,2	-24,8	-22,2	

Notas:

- 1) (Exportaciones de bienes y servicios - importaciones de bienes y servicios): PIB (precios 1980).
- 2) Incluyendo los gastos de amortizaciones de la deuda (precios 1970).
- 3) Las cifras del balance externo son de 1975 y 1985. El mismo % era para 1980 (año anormal): -23,5%.

Fuente: CEPAL: Notas para el Estudio Económico.

ha jugado un papel importante en esto, mientras que Costa Rica podría aprovechar también el aumento de sus exportaciones tradicionales.

En los años 1985/86, las exportaciones tradicionales no lograron cubrir más de aproximadamente la mitad del valor de las importaciones de bienes y servicios para cuatro de los cinco países, lo que manifiesta la persistencia del déficit estructural en la cuenta corriente en Centroamérica. En el caso del quinto país, Nicaragua, la situación es peor por cuanto las exportaciones tradicionales no cubren ni la tercera parte de las importaciones totales. No hay que olvidar que los valores de las exportaciones no-tradicionales han bajado fuertemente.

Los déficits fiscales tampoco muestran tendencias de una reducción significativa, en comparación con la evolución del PIB; a excepción del caso costarricense, todos los países manifestaron indicadores más altos que en el segundo quinquenio de la década anterior.

Otro problema es el impacto de estas tendencias en la capacidad productiva de los países. Los años ochenta muestran reducciones en la participación de la inversión bruta en el PIB, excepto para Costa Rica, país que manifiesta un aumento del 3% del PIB. Destacan los bajos porcentajes de las inversiones en Guatemala y El Salvador (en 1985, respectivamente

17. Lindenberg, M.: *Central America's elusive economic recovery*; World Development, Vol. 16, 1988, pág. 239.

el 8,2% y el 10,5% del PIB) (17). Sin embargo, pensamos que la situación real debe ser evaluada más negativamente, si consideramos el aporte de los sectores agroexportadores en la capacidad productiva de los países.

El cuadro 5 presenta los cambios en el ahorro interno a precios constantes de los países, en comparación con el ahorro al final de la década anterior. A nivel regional la cantidad de ahorro interno se redujo a la mitad del nivel anterior, tendencia generalizada en todos los países, sin excepción alguna, y variando del 22% para Honduras al 65% de disminución para El Salvador y Nicaragua (véase columna 3 del cuadro). El peso del financiamiento interno de las inversiones brutas, bajó también para todos, destacando nuevamente el caso de Nicaragua que en 1983/84 había financiado sólo el 28,3% de sus inversiones con ahorros internos.

Cuadro No. 5
Participación del ahorro interno en el total (%)¹

País	1977/78	1983/84	Ahorro Interno ²⁾	Depósitos externos ³⁾
Costa Rica	76,1	73,1	-31%	+160%
El Salvador	88,2	66,4	-65%	+102%
Guatemala	88,4	79,2	-46%	+167%
Honduras	73,6	62,3	-22%	+220%
Nicaragua	75,3	28,3	-65%	- 18%
Centroamérica	82,2	65,4	-47%	+129%

Notas:

1) \$ constantes de 1970

2) Cambios en el ahorro interno (\$ constantes de 1970) 83/84 - 77/78

3) Cambios en depósitos de ciudadanos de Centroamérica en el sistema financiero de EE.UU. 1984-1978.

Fuente: CEPAL: "Central America, bases for a reactivation and development policy"; *CEPAL Review* no 28, abril 1986, págs. 27 y 28.

La situación es agravada por la fuga de capitales, que no hemos podido cuantificar, pero cuya indicación mínima podría ser el aumento de los depósitos de ciudadanos centroamericanos en el sistema financiero de los Estados Unidos.

Finalmente, se aborda el impacto en la generación de empleo. Por la ausencia de información actualizada y confiable, se llega solamente a resultados incompletos con un alto grado de aproximación. Entre otros, no fue posible considerar los efectos indirectos fuera de los sectores de agroexportación.

Aplicando los indicadores de requerimientos de mano de obra por cultivo de cada país a los cambios en las áreas de los diferentes cultivos, hemos aproximado el impacto directo de la crisis en el empleo de los sectores

Cuadro No. 6
Aproximación al cambio en el empleo
de sectores agroexportadores 1980 - 1986 (en miles de años-hombre¹)

País	Café	Banano ²⁾	Algodón	Azúcar	Total Agroexp.
Costa Rica	+ 18,6	+ 0,7	- 4,9	- 4,7	+ 9,7
El Salvador	- 9,7	-	- 19,3	+ 3,2	- 25,8
Guatemala ³⁾	+ 5,5	+ 1,5	- 19,3	+ 17,0	+ 4,7
Honduras ³⁾	+ 3,6	- 1,5	- 2,1	+ 8,7	+ 8,7
Nicaragua	- 13,1	+ 0,7	- 14,3	+ 3,6	- 23,1
Centroamérica	+ 4,9	+ 1,4	- 59,9	+ 27,8	- 25,8
Equivalencia personas ⁴⁾	+ 13,3	+ 1,4	- 219,8	+ 83,7	- 121,4

Notas:

1) Año hombre = 280 días hombre.

2) Según la necesidad de fuerza de trabajo de Costa Rica.

3) Aplicados los indicadores de El Salvador.

4) En el cálculo de la equivalencia en miles de personas, se aplica la más alta proporción de temporales de El Salvador o de Nicaragua, y el supuesto del promedio de 70 días de trabajo temporal.

Fuente: Calculado con base en CEPAL/FAO/OIT: *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica*, Educa 1980, pag. 172, 173, 175 e información del cuadro 3 de este trabajo.

de agroexportación en Centroamérica (18). Principalmente por el deterioro del cultivo del algodón, ha habido en los años ochenta una pérdida de empleo productivo de casi 26.000 años-hombre a nivel regional, que equivale a más de 120.000 personas (empleo permanente y temporal). Esta cifra es el resultado de una reducción de casi 220.000 personas en el sector algodonero y de aumentos de los otros sectores, sobre todo la caña de azúcar. En cuanto al algodón, nuestras estimaciones se

18. Son indicadores de la década de los años sesenta, pero en los casos del algodón en Nicaragua y del café en El Salvador, se ha podido comprobar que se acercan a los valores actuales. Pareciera que posibles tendencias de sustitución de la fuerza de trabajo, se encuentran neutralizadas por el crecimiento del número de unidades de producción pequeñas con mayor intensidad de mano de obra, lo mismo que por los intentos de elevar los rendimientos por hectárea mediante la mayor intensidad de mano de obra.

acercan a las de un estudio reciente (19). Según sus cálculos, a comienzos de los años ochenta trabajaron en Centroamérica aproximadamente 460.800 personas en la cosecha de algodón. Nuestra estimación apunta a que casi la mitad de estas personas perdió el trabajo en los primeros seis años de esta década.

No disponemos de cifras sobre el empleo total en los sectores de agroexportación. Si se supone que lo que el PREALC califica como la población económicamente activa (PEA) del sector agrícola moderno se acerca a la de estos sectores, se obtiene para la región como PEA de los cultivos de agroexportación para el año 1980, el 20,9% de la PEA total o 1.342.000 personas que dependían de estos cultivos, variando los porcentajes entre el 18% para Nicaragua y el 24,4% para Honduras (20). Los principales efectos negativos se encuentran en El Salvador y Nicaragua, a pesar de cierta escasez de mano de obra en la época de cosecha en este último país. El aumento de la necesidad de mano de obra de aproximadamente 60.000 años-hombre en los sectores de granos básicos a nivel regional, tampoco da mucho consuelo, porque esta demanda es absorbida en su totalidad por los grandes contingentes de subempleados (trabajadores familiares y campesinos sin tierra) en estos sectores, y no neutraliza la eliminación del empleo productivo (asalariado) en los sectores de agroexportación (21).

Nuestras estimaciones sobre el número de personas afectadas por la pérdida de fuentes de trabajo en los sectores agroexportadores, son probablemente todavía mínimas. Para reducir los costos de mano de obra, existe actualmente la práctica de minimizar el número de trabajadores permanentes y reducir la duración del contrato de éstos y de los trabajadores temporales (evitar el pago de aportaciones, dominical, aguinaldo y otros derechos). Además, ya hemos señalado la práctica del abandono parcial y total de tierras, que en el caso de los cafetales, puede reducir la demanda de mano de obra por hectárea del 20% al 40% (22). El impacto de la pérdida de ingresos por concepto de salarios de los trabajadores temporales, será mayor que el del posible empleo en granos básicos u otros sectores, porque los niveles salariales son normalmente mayores en la agricultura de exportación que en otros sectores, además que muchas veces ésta es la única fuente de trabajo remunerado para la población rural (23). También hay que señalar que no han sido considerados los posibles efectos en la

19. Williams, R.G.: *Export agriculture and the crisis in Central America*; Chapel Hill 1986, pág. 203.

20. PREALC: *Estadísticas e indicadores socio-económicos del istmo centroamericano 1950-1980*; Santiago de Chile, 1987, págs. 35 y 36.

21. Los porcentajes de desempleo varían entre el 10% y el 30% en los países de la región, mientras que los del subempleo lo hacen entre el 25% y el 65%.

22. Orellana, S., Thielen, F. y Pelupessy, W.: *op. cit.*, pág. 59.

23. Véase, por ejemplo, para El Salvador, PREALC: *Cambio...*, *op. cit.*, y para Guatemala, Baumeister, E.: *op. cit.*, pág. 36.

agroindustria (el beneficiado) o en las industrias domésticas que utilizan los productos de agroexportación como materia prima (el algodón en el caso de las industrias textiles en varios países).

Para finalizar esta sección podemos concluir que, a mediados de la presente década, ningún país centroamericano había recuperado su capacidad real de generación de divisas. A pesar del descenso en la producción de los cultivos tradicionales, sobre todo el algodón, resultado en muchos casos de reducciones de las áreas cosechadas y de los rendimientos, aumentó la dependencia de los países con respecto al café. Esto último como consecuencia de las favorables fluctuaciones de los precios internacionales del café y del fuerte deterioro de las exportaciones no tradicionales. Las consecuencias para los desequilibrios económicos han sido considerables, como lo demuestra la falta de inversiones y ahorros internos, agravada por la persistente fuga de capitales, la evolución del déficit fiscal y la pérdida del empleo productivo y del ingreso.

2. La política económica hacia el agro

El problema de la tenencia de la tierra, y específicamente la distribución de ésta, es considerada normalmente como una de las limitaciones estructurales más serias del sector agropecuario en América Central. En las décadas anteriores, según fuentes oficiales, creció la desigual distribución general de la tierra en Nicaragua, Honduras y El Salvador (24). Este fenómeno fue acompañado por un aumento en el número de familias rurales sin tierra, que a comienzos de los años setenta, para ningún país, fue estimado por debajo de la cuarta parte de la población agropecuaria.

Diferentes reformas agrarias y otras políticas para afectar la propiedad de la tierra, fueron puestas en práctica para abordar esta problemática estructural. La aplicación de las medidas fue también motivada por la intención estatal de obtener un mayor control de la generación y distribución del excedente en el agro; de modernizar las relaciones de trabajo en el campo y de contrarrestar el ascenso del movimiento popular (frecuentemente con apoyo del gobierno de los Estados Unidos).

Las formas concretas de aplicación varían desde la estatización de tierras y la formación de cooperativas, hasta la asignación de parcelas a familias individuales o agrupaciones de éstas. En el cuadro 7 se resumen los efectos de estas políticas desde el inicio de su ejecución. Generalmente las reformas afectan partes minoritarias de las tierras agropecuarias, pero la asignación de tierras por beneficiado es, en promedio, mayor que la extensión de tierra por familia en los sectores no reformados. Sin embargo, al interior de los mismos sectores reformados se distinguen partes bien diferenciadas. Los subsectores estatales o semi-estatales tienen

24. Brockett, C.D.: *op. cit.*, pág. 73.

proporciones hombre-tierra mucho más favorables que los otros sub-sectores.

La primera reforma en el istmo fue la de Jacobo Arbenz, en Guatemala, con la intención de consolidar la vía "farmer" de desarrollo

Cuadro No. 7
Impacto de las reformas agrarias
en Centroamérica

País	% de tierra			% PEA agropecuaria			Período
	Total	Colec-tiva ¹	Indi-vidual ²	Total	Colec-tiva	Indi-vidual	
Costa Rica	6			3			1963-85
El Salvador	26	19	7	22	7	15	1976-86
Guatemala	16			8			1955-82
(Guatemala)	(27)			(23)			(1952-54)
Honduras	12			9	3	6	1963-85
Nicaragua	36	26	10	48	20	28	1979-86

Notas:

1) Estatal y/o de cooperativas de producción.

2) Incluyendo cooperativas de servicio.

Fuentes: - Baumeister, E.: *Tendencias de la agricultura Centroamericana en los años ochenta*; San José 1987, pág. 42.

- Barraclough, S. y Scott, M.: *The rich have already eaten*; Amsterdam 1987, págs. 98, 100.

- *INFORPRESS Centroamericana*: "Resurge problema de la tierra en Guatemala"; Guatemala, 19-6-1986.

capitalista en el campo, bajo presión campesina (25). Se repartió la cuarta parte de las tierras de fincas de procedencia privada y pública (26). Después de su derrocamiento en 1954, la oligarquía guatemalteca llevó a cabo un proceso de contrarreforma que durante seis años devolvió el 62% de las tierras distribuidas a sus dueños anteriores, o a otros terratenientes y militares. Con el apoyo de los EE.UU. se realizó el llamado "programa

25. De yanvry, A.: *The agrarian question and reformism in Latin America*; Baltimore 1981.

26. AVANCSO: *La política de desarrollo del Estado guatemalteco 1986-1987*; Guatemala 1988, pág. 107.

de desarrollo rural". Sus objetivos, entre otros, fueron la ejecución de proyectos de colonización y de titulación, concentrados en la llamada Franja Transversal del Norte, que beneficiaron a un muy reducido porcentaje de campesinos. El programa de la contrarrevolución en los años ochenta evitó cualquier intento de avance.

Los procesos de Honduras y Costa Rica fueron iniciados bajo el impulso de la "Alianza para el Progreso". En el primer caso, el proceso fue profundizado por la fuerte movilización campesina de la UNC y la ANACH con un alto grado de organización (25% de la PEA rural), que logró su culminación, tanto en términos de las familias beneficiadas como en el área afectada, a mediados del decenio de los setenta con el gobierno de Oswaldo López(27). Las tierras afectadas han sido mayormente propiedad del Estado, ejidales u ocupadas anteriormente por inmigrantes salvadoreños que salieron de Honduras después de la guerra de 1969. Las tierras públicas y ejidales sumaron más del 80% del total afectado en el primer período (28). En la década de los ochenta avanzó mínimamente el ritmo del proceso, a pesar de las promesas del gobierno de Suazo Córdova, debido a la presión de los grandes propietarios privados, el clima generalizado de contrainsurgencia, la integración del movimiento campesino en el sistema oficial y su fuerte división interna. En los cinco primeros años de esta década solamente fue afectado el 30% del área que lo fue en la década anterior. En Honduras, como también en Costa Rica, la reforma en estos años ha tomado principalmente la forma de extensión de títulos de propiedad privada a pequeños propietarios, proceso apoyado y financiado por la AID. El título permitirá un mejor acceso a los créditos y otros servicios del Estado, lo cual es ventajoso para estos productores.

En Costa Rica no ha existido un movimiento campesino tan fuerte y organizado como en Honduras. Sin embargo, a comienzos de los años setenta aumentaron las acciones y ocupaciones de tierras bajo la creciente presión del campesinado sin tierra. Bajo la presidencia de Daniel Oduber (1974-78) se aceleró el proceso de expropiación con compensación, y la distribución a los beneficiarios. Con la crisis económica y el cambio en el clima político, el proceso de distribución de tierras en los años ochenta se ha limitado sobre todo a la mencionada provisión de títulos individuales, a pesar de la campaña del presidente Luis Alberto Monge "Volvamos a la tierra". Cabe señalar que en la década anterior la adjudicación a los campesinos sin tierra, tanto en Honduras como en Costa Rica, tuvo su énfasis en lo cooperativo, con resultados positivos en cuanto a la potencialidad productiva de las nuevas empresas.

En la reforma agraria de Nicaragua, se formaron las empresas estatales con base en la confiscación de las tierras de Somoza, su familia y allegados, que en 1979 abarcaron el 14% de la tierra agropecuaria y el

27. Brockett, C.D.: *op. cit.*, pág. 124.

28. Peek, P.: *Agrarian structure and rural poverty, the case of Honduras*; Geneve 1984, pág. 11.

9% de la PEA rural. También se adjudica tierra a cooperativas de producción (CAS) y familias individuales que pueden formar cooperativas de servicios (CCS). La reforma ha sido complementada con políticas de ampliación de créditos y otros servicios del Estado, la nacionalización de la comercialización interna y externa y el mejoramiento de la infraestructura. Hasta 1985 el énfasis de la reforma estuvo en la parte colectiva, al comienzo en el subsector estatal y luego en las cooperativas de producción, política que recibió el apoyo de la Asociación de Trabajadores de Campo (ATC), la organización principal del proletariado rural, con base sobretodo en las empresas agrícolas del Estado. Fueron afectadas, particularmente, las tierras abandonadas y de terratenientes, si bien existían amplios límites de inafectabilidad (29). En 1986 se eliminó estos límites de inafectabilidad, por lo que se pudo expropiar toda finca no explotada eficientemente. Las nuevas adjudicaciones se concentraron más en familias individuales. Los factores que influyeron este cambio fueron la intensificación de la guerra, los problemas económicos (también con las empresas colectivas) y el desarrollo de la UNAC (organización de campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios). En los siete primeros años de su aplicación, la reforma agraria nicaragüense afectó a más de la tercera parte de las tierras y benefició a casi la mitad de la población del agro.

La reforma agraria de 1980 en El Salvador tuvo como objetivos tanto el fortalecimiento del control del Estado en la generación y distribución del excedente del agro, como también fines políticos de contrainsurgencia y control del movimiento popular en el campo. Esta política fue acompañada por la nacionalización de la banca y de la exportación del café y del azúcar. Han sido puestas en práctica dos modalidades de expropiación y adjudicación. Con la expropiación de 470 fincas de propietarios de 500 has. o más de tierra agropecuaria, se formaron más de 300 grandes cooperativas de producción, que beneficiaron al 7% de la PEA rural y afectaron el 19% de las tierras agropecuarias nacionales. En la segunda modalidad, se afectaron las parcelas de los arrendantes asignándose a los arrendatarios una extensión máxima de 7 has. En total el 7% de la superficie de las fincas ha sido afectado por esta modalidad, beneficiando al 15% de la población rural. La reforma ha contado con fuerte apoyo financiero, administrativo y político de los Estados Unidos y con una fuerte oposición interna. Las cooperativas de la reforma salvadoreña, por otra parte, padecen de serios problemas de deudas acumuladas, comercialización y provisión de créditos, insumos, asistencia técnica y organizativa (30). Parece que los fondos de la ayuda norteamericana fueron destinados más al aparato

29. Estos límites eran 350 hectáreas para las regiones del Pacífico, Matagalpa y Jinotega y 700 hectáreas para otras zonas.

30. Para una evaluación relacionada con la agroexportación, véase Pelupessy, W.: "Reforma agraria y agroexportación"; en, *Estudios Centroamericanos*, San Salvador, marzo de 1987, págs. 227-235.

estatal y a la indemnización de los antiguos propietarios de las tierras, que al fortalecimiento de las nuevas empresas productivas.

Para el presente trabajo es importante conocer el impacto de los procesos de reforma en los sectores de agroexportación. Información más o menos completa al respecto se obtiene únicamente para las reformas agrarias de los años ochenta en El Salvador y Nicaragua. Sobre todo en el caso nicaragüense, se observa cómo en el área cosechada y la producción,

Cuadro No. 8
Peso de la reforma agraria en la agroexportación
de El Salvador y Nicaragua

	Café		Algodón		Azúcar	
	80/81	85/86	80/81	85/86	80/71	85/86
El Salvador						
- Área	11,8	11,6	33,7	49,8	38,4	38,6
- Producción	10,0	13,3	38,2	44,7	42,9	36,8
Nicaragua						
- Área	12,4	17,6	16,9	38,6	33,2	36,9
- Producción	14,2	20,8	17,9	35,7	31,0	36,5

Nota: Los % de Nicaragua son generalmente del año 1983/84 ó 1984/85.

Fuentes: - Morales, O.: *La reforma agraria en El Salvador*; San Salvador, 1985, pág. 40.

- COPAL: *Memoria cosecha 1985/86*; San Salvador 1986, pág. 6

- MAG: *VI Evaluación del proceso de reforma agraria*; San Salvador 1986, pág. 36.

- Evans, T.: *El algodón, un cultivo en debate*; Managua 1987, pág. 27.

- UNAN: *Datos macroeconómicos de Nicaragua*; Managua 1987, pág. 34.

el peso del sector reformado (sea estatal o cooperativo) está en aumento en todos los sectores de la exportación tradicional. Un factor importante para esta evolución ha sido, en ambos países, el gradual deterioro del sector no-reformado. En la caña de azúcar, la participación de las reformas en ambos países es muy parecida; en el café, el sector reformado nicaragüense tiene mayor peso, mientras que en el algodón la reforma salvadoreña pesa más. En cuanto a los rendimientos promedio se observa que, con excepción del café, generalmente los sectores reformados perdieron en esta década sus más altos niveles de rendimiento en comparación con las partes no-reformadas.

En ambos países existe la inclinación por parte de las empresas reformadas (estatales y cooperativas) a seguir con la siembra de algodón y azúcar, a pesar de las condiciones adversas que puedan haber motivado a las empresas privadas para abstenerse de ésta. Igualmente, podría suponerse un porcentaje más bajo de cafetales abandonados o no cuidados en el caso de las fincas reformadas. El apoyo gubernamental juega un papel importante en estas diferencias. Las dos reformas, y otras medidas complementarias, reflejan las intenciones del Estado de tener una influencia significativa en los núcleos de acumulación agropecuarios.

En los procesos de redistribución de tierras de los otros tres países, las empresas reformadas (cooperativas) son en su mayoría productoras de granos básicos para el mercado interno. Sin embargo, últimamente se nota un mayor interés de la política oficial por estimular el cultivo de productos exportables (no-tradicionales en Costa Rica y tradicionales en Guatemala y Honduras). Esta línea forma parte del conjunto de las llamadas políticas económicas de ajuste estructural en Centroamérica. Durante los años ochenta éstas han sido aplicadas de distintas maneras en los diferentes países, como respuesta a las respectivas crisis estructurales de las balanzas de pagos (31).

En la primera fase del ajuste, que duró aproximadamente hasta fines de 1982, cada país aplicó de una u otra manera medidas de restricción a las importaciones y al uso de divisas, lo mismo que de devaluación real. La segunda etapa, que duró hasta 1984, fue manejada bajo los acuerdos de condicionalidad con el Fondo Monetario Internacional, salvo en el caso de Nicaragua que por razones políticas no llegó a un acuerdo, en el cual se puso en práctica una cierta política de estímulo a la demanda. Un elemento central de la política económica de los demás países en esta etapa fue la reducción del déficit fiscal, principalmente mediante el control de los gastos del gobierno. Además, se dio cierto estímulo a las exportaciones no-tradicionales debido a la introducción de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe por el gobierno de los Estados Unidos. La fase actual (a partir de 1985) es la de los programas de ajuste estructural, cuyo objetivo central es el desarrollo de las exportaciones y el fortalecimiento de la posición del sector privado. En el sector agropecuario, esto implica la recuperación de las exportaciones tradicionales.

En Costa Rica, principalmente, se han llevado a cabo acuerdos con el Banco Mundial, simultáneamente con uno de "contingencia" con el FMI (con énfasis en las restricciones al sector público y la balanza de pagos). Para Honduras y El Salvador el financiamiento proviene básicamente de la AID, ente con el cual se han firmado acuerdos que, en cuanto a la política económica, tienen un carácter menos restringido. En Nicaragua por otra parte, se inició en 1985, sin ningún acuerdo, una política restrictiva para

31. Bulmer-Thomas, V.: *The political economy of Central America since 1920*; Cambridge 1987, págs. 237-258.

reducir los déficits fiscales, la inflación galopante y otras distorsiones en la economía, las cuales han surgido por la agresión externa y los errores en la política económica.

Algunas de las consecuencias de estas políticas de ajuste para los sectores de agroexportación y su papel en la economía, ya fueron presentadas en la primera parte de este trabajo. Generalmente no han logrado contener el deterioro de las exportaciones tradicionales y no-tradicionales; las últimas, inclusive, han mostrado un comportamiento inferior a aquellas (véase cuadro 1).

A pesar de las reducciones en las importaciones, solamente en el caso de Costa Rica se manifiesta una mejora real en la balanza comercial de bienes y servicios (véase cuadro 4). No se logró tampoco frenar la fuga de capitales y la reducción del ahorro interno ha sido notoria en todos los países (cuadro 5). Asimismo, los resultados en cuanto al déficit fiscal no ha sido positivos, tal como hemos mostrado en el cuadro 4. El financiamiento externo, principalmente la ayuda de los EE.UU., ha jugado un papel significativo en cerrar esta brecha, sobre todo en El Salvador, tal como se demuestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 9
Financiamiento externo
del déficit fiscal (%)

	1983	1984	1985	1986
Costa Rica	28,3	32,6	49,8	19,7
El Salvador	96,9	72,5	83,0	81,1
Guatemala	28,1	11,4	30,8	20,5
Honduras	44,8	56,6	49,9	36,3
Nicaragua (1)	16,8	17,1	7,0	
Nicaragua (2)	25,0	22,5	18,8	

Fuentes: CEPAL: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1986*; Costa Rica (pág. 27), El Salvador (pág. 28), Guatemala (pág. 26), Honduras (pág. 29), Nicaragua (1) 1985 (pág. 44), Nicaragua (2) UNAN: *Datos Macroeconómicos 1960-1986* (pág. 22)

De qué manera las exportaciones tradicionales de los distintos países aportan directamente al ingreso del fisco, lo presentamos en el cuadro 10.

Cuadro No. 10
Aportes directos de la agroexportación
al ingreso tributario del gobierno central (%)

País	1982		1985		1986
	Impuestos exportación	Por producto	Impuestos exportación	Por producto	
Costa Rica	34,3		14,2		
- Café		5,1		4,2	
- Banano		12,2		4,6	36,1
El Salvador	20,9		21,9		
- Café		20,6		21,5	
Guatemala	7,7		1,4		9,9
- Café		5,7		1,0	
Honduras	13,0		9,4		
- Café		5,7		4,6	
- Banano		6,3		4,2	
Nicaragua	0,3			0,1	0,0

Fuente: E. Rivera y H. Fallas: *Agricultura y cambio estructural en los países centroamericanos*; IICA, San José 1988, cuadros 2.11, 2.12, 2.13

Generalmente se observan disminuciones en los aportes relativos de las exportaciones, salvo en el caso de El Salvador que es el país que ha estado recibiendo el mayor porcentaje de impuestos de sus exportaciones. Las diferencias entre los países y el cambio en sus respectivas posiciones en cuanto a la carga tributaria de las exportaciones, son también interesantes. Costa Rica ocupó al comienzo el primer lugar en el peso de los ingresos por impuestos, pero posteriormente El Salvador pasó a ocupar esta plaza con casi exclusivamente los impuestos a las exportaciones de los café (el alto porcentaje de 1986 es el efecto coyuntural del aumento de los precios mundiales).

En Costa Rica se redujeron fuertemente los ingresos por exportación del banano, fortaleciendo nuevamente el carácter de enclave de este cultivo. Finalmente, llama la atención las fuertes reducciones en los impuestos a las exportaciones tradicionales de Guatemala, consecuencia del poder de los cafetaleros tradicionales, así como la baja carga de Nicaragua, que podría ser interpretada como consecuencia de la práctica tradicional, como también de la política de apoyo del gobierno sandinista a los cultivos de exportación y sus productores (¿intentos de alianzas?).

En esta sección hemos presentado los limitados efectos en la estructura de la tenencia de la tierra de reformas de diferente índole, tres de estas ejecutadas desde hace más de dos décadas, y las otras dos, la de Nicaragua y El Salvador, desde comienzos de los ochenta. La excepción hasta cierto punto es la reforma nicaragüense, la única no apoyada por los Estados Unidos. Generalmente todos los procesos han comenzado con un énfasis en el sector colectivo, para luego, por diferentes motivaciones,

incidir más en la adjudicación individual. Solamente las reformas más recientes y sus medidas complementarias han afectado en cierta medida a los sectores de agroexportación, tanto a la fase agrícola como agroindustrial, al comercio y al financiamiento. Esto ha favorecido a las empresas colectivas, ya beneficiadas con más altas proporciones tierra-hombre, dando lugar a una estructura desigual dentro del mismo sector reformado.

Las actuales políticas coyunturales y de ajuste de los países se enmarcan dentro de las líneas de fomento a la producción de exportables. Estas políticas no han tenido mucho éxito, ni son suficientemente complementarias a las reformas, tal como hemos visto, lo que ha implicado la reducción del papel dinamizador de las economías de los sectores agroexportadores.

3. La heterogeneidad de los sectores de agroexportación

El desarrollo de nuevos productos agropecuarios de exportación, ha acelerado los cambios en las relaciones de producción en el campo iniciados en el período de posguerra, que desencadenaron un fuerte proceso de expulsión del pequeño productor agropecuario en la región. Los avances de este proceso y de los cambios mencionados, son materia de discusión entre quienes propagan el dualismo funcional y los que plantean el modelo de desarrollo *farmer* como instrumento adecuado para analizar el desarrollo rural centroamericano (32). Hemos sistematizado la información disponible para los sectores agroexportadores, presentando en el cuadro 11 la participación de la pequeña y mediana propiedad privada en la totalidad de productores, área cultivada y producción de los sectores correspondientes.

Aparentemente, la pequeña y mediana propiedad tienen todavía una presencia considerable en todos los sectores de exportación en Centroamérica. El peso muy alto en el número de cultivadores puede ser distorsionado por la presencia de muchos microproductores con parcelas de extensiones sumamente reducidas y niveles de producción insignificantes. Pero más importantes que los números son las participaciones en el área y la producción de los cultivos. De cada país presentado hemos analizado, en lo posible, la evolución de estas participaciones en las últimas décadas.

Los porcentajes de los pequeños y medianos productores en Costa Rica, tienen una tendencia a subir para el café y a disminuir para el azúcar (33). Para El Salvador, se observa una ligera tendencia a aumentar para el café y una tendencia a disminuir para el algodón. En el caso guatemalteco, hay fuertes reducciones en el peso de los pequeños y medianos productores

32. Para la discusión con respecto al caso de Nicaragua, véase Kaimowitz, D.: "Nicaragua debates on agrarian structure and their implications for agricultural policy and the rural poor"; en *Journal of Peasant Studies* (1986), págs. 100-117.

33. Tendencias de la década anterior. Hay que tomarlas con cierta reserva.

de café y algodón. Para Nicaragua, ha habido reducciones para el café, el algodón y la caña de azúcar.

Comparando las participaciones en el área de cultivo y la producción, se nota que, generalmente, los rendimientos promedio por hectárea de los pequeños y medianos productores no son mucho más bajos que los de los grandes productores. Para los sectores agroexportadores en su totalidad, no se puede distinguir tendencias unidireccionales en la participación de la pequeña y mediana propiedad.

Podemos concluir que la heterogeneidad de los productores dentro de los sectores agroexportadores sigue siendo notable en Centroamérica, sin que esto justifique pronunciamientos definitivos sobre el desarrollo de las

Cuadro No. 11
Peso de la pequeña y mediana propiedad privada
en la agroexportación (% del total) década 80*

Cultivo	Costa Rica ¹⁾	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Café				
- No.	97	98	96	
- Area	76			45
- Producción	74	45	17	43
Algodón²⁾				
- No.			9	
- Area	14	31	2	23
- Producción	12	29		24
Caña Azúcar				
- No.	94		93	
- Area	43	34		
- Producción	36	38	5	

Notas

1) % de la década de los setenta.

2) Banano para Costa Rica.

*) Límites pequeña y mediana propiedad. Costa Rica 100 has. (banano 200 has.); El Salvador, café 1000 qq anual de producción, algodón 70 has., caña de azúcar 50 has (% década de los setenta); Guatemala, 92 has. (algodón 105 has.); Nicaragua, 140 has.

Fuentes Fernández, M.: *Evolución de la estructura de la tenencia de la tierra en Costa Rica, café, caña de azúcar y ganadería*; San José, 1983, págs. 47 y 48.

- UNAN, *op.cit.*, pág. 34.

- Thielen, F.: *Cambios en la estructura productiva del algodón en Centroamérica*; Tilburg 1988.

- ISIC: *Política nacional de producción café*; San Salvador 1986, cuadro 6.

- Painter, J.: *Guatemala, false hope, false freedom*; London 1987, pág. 31.

relaciones de producción. Llama la atención que, a excepción del café, la concentración de la tierra y la producción para la exportación de Costa Rica, no es mucho más baja que la de Nicaragua o El Salvador (34). Por otra parte, en el caso de Guatemala es mucho más bajo el peso productivo de la pequeña y mediana propiedad en la agroexportación, cuando, supuestamente, es ejemplo de un país con articulaciones de distintas formas de producción en la agricultura (35). Por lo tanto, se podría esperar una mayor permanencia de la pequeña y mediana propiedad agrícola.

Obviamente, intervienen muchos factores específicos de los ochenta, como son la situación de guerra en varios países que tiende a aumentar la concentración de los productores en el agro, varias medidas de ayuda económica (muchas veces de procedencia externa), a los diferentes estratos de productores etc.

De todas formas, será necesario tomar en cuenta a la pequeña y mediana propiedad privada en la elaboración de políticas de reactivación. La bipartición exclusiva entre grandes productores para la exportación y pequeños parceleros de cultivos para el consumo interno, es en la actualidad un modelo demasiado global e inexacto (36). La diferenciación entre los productores, podría tener importancia para la evolución de la articulación de los sectores de agroexportación con otros sectores agropecuarios y no-agropecuarios. La estructura de los costos de producción nos proporciona una idea acerca de la naturaleza de estas relaciones directas con otros sectores.

Si comparamos las estructuras de los costos anuales por hectárea de dos de los cultivos de exportación más importantes de varios países de América Central, se nota cómo las actividades agrícolas y de recolección tienen el mayor peso en el caso del café, mientras para el algodón son los costos de insumos, materiales y equipos los que vienen en primer lugar. La participación de las labores de cultivo (costos de mano de obra) varía en todos los países entre la octava y cuarta parte de los costos totales, siendo a la recolección del café la que se destina la mayor parte de los costos (37).

De información no completa se conoce cómo en los años ochenta ha bajado el peso de los costos de la fuerza de trabajo de ambos cultivos en El Salvador, manteniendo el mismo peso los costos de las actividades agrícolas del algodón en Nicaragua, a la vez que ha subido el peso de las labores de cosecha del mismo (38). Este fenómeno podría estar

34. Véase nota anterior.

35. Baumeister, E.: *op. cit.*, págs. 29-37.

36. Baumeister, E.: *op. cit.*

37. Los porcentajes de Costa Rica posiblemente no son totalmente comparables con los de otros países, por el método de cálculo del uso de la fuerza de trabajo en la fuente utilizada.

38. Pelupessy, W.: *Recent developments in the coffee and cotton sectors of El Salvador and perspectives for agrarian policy*; ponencia presentada en el taller mencionado en la nota 1, Tilburg 1987, pág. 20.

Evans, T.: *El algodón, un cultivo en debate*; Managua, 1987, pág. 25.

Cuadro No. 12

Comparación de estructuras de los costos
del café y algodón en Centroamérica

Rubro	Café			Algodón		
	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua ¹⁾	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
	81/82	85/86	82	85/86	79/80	84/85
Actividades agrícolas	16	17	18-12	23	28	14
Recolección	26	54	63-57	18	10	27
Insumos y equipos ²⁾	45	20	10-24	40	50	47
Administración	7	3	5-3	2	(*)	6
Interés, crédito, avío	2	6	5-3	6	(*)	4
Alquiler de tierra	—	—	—	10	12	2
Diversos	4	—	—	—	(*)	—
Total	100	100	100	100	100	100

Notas: 1) Rangos según tipo de tecnología aplicada (tradicional-moderna).

2) Incluyendo servicios

(*) Incluidos en "actividades agrícolas".

Fuentes: de Graaff, J.: *The economics of coffee*; Wageningen 1986, pág. 167.

—Pelupessy, W.: *Recent developments in the coffee and cotton sectors of El Salvador and perspectives for agrarian policy*; Tilburg, 1987 (mimeografiado), pág. 20.

—Colburn, F.: "Class, state and revolution in rural Nicaragua, the case of los cafetaleros"; *The Journal of Developing Areas*, July 1984, pág. 507.

—Evans, T.: *op. cit.*, pág. 25.

—Torres-Rivas, E.: *El desarrollo de la agricultura en Centroamérica*; Documentos de Estudio, San José, 1982, pág. 25.

relacionado con la escasez de trabajadores temporales en las cosechas de este país, la política salarial y los costos más altos de los voluntarios que no tienen la misma productividad que los recolectores tradicionales (39). Además, hay que tomar en cuenta que los niveles de los costos del algodón en los primeros seis años de esta década subieron casi el 70% en El Salvador y más del 150% en Nicaragua. El peso de los costos de los fertilizantes, plaguicidas, materiales y uso de máquina, aumentó en El Salvador y ha mantenido su participación en los costos crecientes en Nicaragua. Dentro de las necesidades de insumos y otros materiales, máquinas y equipamiento, se encuentra mucha demanda de importaciones directas y/o indirectas.

El carácter extractivo de los sectores agroexportadores y lo desarticulado de las estructuras productivas de los países, hace que los sectores dinamizados por los eslabonamientos productivos sean pocos y que, básicamente, sean servicios o sectores con altos porcentajes de insumos importados e intensivos en capital. Aplicando los coeficientes de matrices de insumo producto de los años setenta de varios países (Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua), se observa que la actividad productiva del conjunto de las ramas agroexportadoras (café, banano, algodón y azúcar) genera los efectos directos e indirectos mayormente en la producción de los sectores de productos químicos (de base y elaborados), productos del petróleo y sus derivados, de energía eléctrica, conjunto de comercio y servicios (destacando entre ellos la rama de inmuebles) y la rama de textiles y sus productos, como único sector industrial significativo con intensidad de capital relativamente baja (40).

Diversas investigaciones empíricas han señalado que en el caso de economías parecidas a las centroamericanas, los efectos productivos directos e indirectos son reducidos y tienden a ser superados por los efectos inducidos, generados por la demanda de bienes de consumo de los trabajadores y sus familias. Por lo tanto, será necesario analizar también la capacidad de generación de empleo de los sectores.

Para nuestros fines interesa saber si la heterogeneidad de los productores de agroexportación tiene algún impacto en los costos de producción.

En El Salvador se observa cómo en el caso del café, los costos totales por hectárea de los medianos productores son un 50% más altos que los del pequeño productor, a la vez que los del grande son casi el 120% mayores que los del pequeño (41). Si tomamos en cuenta las diferencias

39. Clemens, H. y De Groot, J.: *The agro-export sector of Nicaragua, Labour problems in the coffee*; ponencia del taller, *op. cit.*, Tilburg 1987, señalan que los "brigadistas" de las empresas estatales representan más o menos la tercera parte de los cortadores que levantan solamente la octava parte de la cosecha.

40. CEPAL: *Tablas de insumo producto en América Latina*; Santiago de Chile 1983; Matrices de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. BCR: *Matriz de insumo producto 1978 de la economía salvadoreña*; San Salvador, 1986.

41. "Situación actual y perspectivas de la caficultura nacional"; en *Proceso* No. 83, San Salvador, 1982, pág. 9.

de rendimiento de las distintas clases de productores, se observa cómo el costo por quintal de café oro, de los insumos y materiales, es más bajo para el mediano productor y más alto para el pequeño. En cuanto a los costos de administración, intereses y otros, son por quintal de café oro más altos para los pequeños productores y casi iguales para los grandes y medianos. Para los costos de transporte por unidad de producto, hay claramente una ventaja de escala. Los costos de la fuerza de trabajo por unidad de producto son un 20% más bajos para los medianos que para los pequeños productores; para los grandes, por su parte, son un 25% más bajos que los de éstos. En este cálculo se ha aplicado el supuesto de grandes diferencias en el rendimiento del café por hectárea, o sea la proporción de 1: 2: 3 entre los pequeños, medianos y grandes productores, situación que se aproxima a los indicadores promedio de comienzos de los años ochenta. Resultados del comienzo de la década anterior dan diferencias mucho más reducidas y señalan los mayores niveles de rendimiento promedio en el estrato más alto de los medianos productores y en el estrato más bajo de los grandes (42).

Nuestro trabajo de campo, realizado en 1985/86, reveló enormes variaciones de rendimientos entre los grandes productores, cuyos valores se encuentran entre los niveles más bajos de los pequeños productores y hasta cuatro veces sus niveles superiores. Además, existe la práctica de la compra de la cosecha a los pequeños por parte de los grandes productores, y la declaración de ésta como producción propia, para gestionar los créditos. Todos estos elementos hacen muy probable que los niveles de uso de insumos materiales y de otros costos, sean más bajos para los medianos y pequeños productores del café en comparación con los grandes. Los datos sobre la estructura de costos de las fincas cafetaleras según la tecnología aplicada en El Salvador y Nicaragua, nos confirman lo dicho anteriormente. Las fincas con una tecnología tradicional y semimoderna usan menos insumos que las de tecnología moderna, que pertenecen mayormente a los grandes productores (43).

Los datos sobre el café en Costa Rica en 1981/82 se enrumban en la misma dirección y permiten detallar algo más sobre los requerimientos de mano de obra en días-hombre por escala de producción, considerando también los diferentes rendimientos (44). Con el aumento de la escala, se reduce la necesidad de mano de obra por quintal café oro, tanto para las actividades agrícolas y de recolección en su conjunto, como por separado. Un estudio para Guatemala confirma esta información, con la precisión que dentro del grupo de grandes cafetales, los tecnificados generan más empleo por quintal café oro que los que utilizan tecnología tradicional del

42. Orellana, S., Thielen, F. y Pelupessy, W.: *op. cit.*, pág. 36.

43. Saade, C. y Rivas E.: *La concentración en la producción de café y las modificaciones inducidas por el proceso de reforma agraria, período 1971-1982*; San Salvador, 1983, págs. 139-141.

44. De Graaff, J.: *The economics of coffee*; Wageningen 1986, pág. 167.

mismo grupo, debido a la mayor demanda en la época de cosecha, mientras que para las labores de cultivo se necesita menos fuerza de trabajo (45).

Los costos de producción de algodón por quintal rama en Nicaragua, son actualmente más bajos para los pequeños productores privados y más altos para los grandes productores privados y estatales, con tendencias a aumentar para las cooperativas agrarias de producción y a bajar para las de servicios (46). La información de fines de los años setenta sobre los algodones semitecnificados y tecnificados de El Salvador, demuestra cómo el peso de los costos de los insumos sube fuertemente y cómo baja la generación del empleo con la tecnificación (47).

Resumiendo los resultados de las páginas anteriores, podemos señalar que es muy probable que en Centroamérica los pequeños y medianos productores de los cultivos de exportación, por unidad producto final, usen menos insumos (importados) y generen más empleo que los grandes, lo que podría justificar una atención especial a aquellos productores en el diseño de políticas de reactivación hacia la agroexportación. Los rendimientos por hectárea de los grandes productores no son mucho mayores que el promedio de los pequeños y medianos, mientras que la presencia de estos puede ser considerada como significativa a pesar de los casos de aumento de las concentraciones sectoriales por efecto de la actual crisis. Su mayor participación podría mejorar la articulación con otros sectores productivos nacionales y ampliar los efectos inducidos.

4. Elementos para una política de recuperación

Estudios recientes han reconfirmado los resultados de otros menos recientes, en los cuales se señalaban las debilidades estructurales de la economía agroexportadora como sustento del modelo de desarrollo de los países de América Central (48). Una posición extrema ha sido planteada últimamente sobre el cultivo del algodón en Nicaragua (49): "Si se pierden divisas con cada manzana sembrada, sería mejor dejar las tierras vacías o mejor aún, cultivar granos".

El desarrollo histórico de los sectores de agroexportación ha implicado efectivamente el deterioro de los sectores de cultivos alimenticios por la usurpación de tierras, fuerza de trabajo y medios de producción. La creciente vulnerabilidad externa de las economías ha tenido

45. Cardona, R.: *Empleo rural, estado y políticas públicas en la región sur de Guatemala*; San José, 1983, pág. 65.

46. Evans, T.: *op. cit.*, págs. 26 y 27.

47. MAG: *Costos de producción por manzana de algunos productos agrícolas 1977/78*; San Salvador s.f., Cuadros Nos. 12 y 13.

48. Véanse por ejemplo, los libros de Bulmer-Thomas: *op. cit.*; Brockett, C.D.: *op. cit.*; Williams R.G.: *op. cit.*, y también Torres-Rivas, E.: *Interpretación del desarrollo social centroamericano*; Santiago de Chile, 1969.

49. Evans, T.: *op. cit.*, pág. 24.

como resultado la creación de estructuras productivas distorsionadas y desarticuladas. Además, las reformas y los efectos redistributivos han estado virtualmente ausentes, a la par que las políticas tradicionales de los Estados han incrementado la inestabilidad socioeconómica y política de los países.

Las evidencias presentadas por dichos estudios cuestionan a fondo los modelos de desarrollo basados en las exportaciones, incluyendo las no-tradicionales, impuestos por las organizaciones internacionales para superar la crisis de los ochenta. La relevancia para Centroamérica de muchas investigaciones dirigidas a validar o refutar la relación global entre el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo económico es cuestionable, aparte de los problemas metodológicos sobre la dirección de la causalidad que existen en estos trabajos (50).

En este capítulo se ha visto cómo en la presente década los sectores agroexportadores han sufrido fuertes deterioros en su capacidad productiva actual y futura. La exclusión del proceso de reactivación de los sectores más rentables de la estructura agropecuaria, implicaría fuertes costos sociales en términos de divisas, valor agregado, ahorro doméstico, ingresos del fisco, empleo productivo y generación de ingresos personales. Los cultivos para el mercado interno y los no-tradicionales para el exterior, no son alternativas viables para reemplazar el papel de los tradicionales productos de exportación, ni a corto ni a mediano plazo. Las pequeñas economías abiertas necesitan a los sectores agroexportadores como núcleos de acumulación (51). Las políticas de ajuste de la década de los ochenta en los países centroamericanos no han sido adecuadas, ni siquiera en términos de los objetivos establecidos. Según la última información el PIB por habitante decreció en todos los países del istmo durante el período 1980-1987, a una tasa que por lo menos duplica la del promedio de América Latina.

Las políticas puestas en práctica no han aportado suficientemente a la recuperación de los sectores de agroexportación ni al cambio de sus estructuras, a pesar del fuerte sesgo exportador de aquellas. Los países de América Central no han logrado corregir el déficit estructural de sus cuentas corrientes. La excepción hasta cierto punto ha sido Costa Rica. El fracaso de esta política de recuperación explica en parte, los problemas de las alianzas de los gobiernos con los productores de agroexportación señalados en una investigación reciente (52). Las políticas de ajuste tampoco han complementado las medidas estructurales de redistribución de la tierra y las reformas aplicadas en El Salvador y Nicaragua, ni las medidas parecidas introducidas en los otros países desde hace algunas décadas y

50. Jung, W.S. y Marshall, P.J.: "Exports, growth and causality in developing countries"; en *Journal of Development Economics* 1985, págs. 1-12.

51. Mackinley, C.: "Estructura productiva y tamaño de las economías, el caso de las pequeñas economías latinoamericanas"; en: *Economía de América Latina* 1986, págs. 137-210.

52. Lindenberg: *op. cit.*

aceleradas en los años setenta. Estas medidas tienen un carácter muy limitado y no afectan directamente a las estructuras de agro-exportación.

Por lo general, las políticas globales de reactivación difícilmente darán los resultados esperados para salir de la crisis. Los supuestos éxitos de las políticas cambiarias y del sector externo para explicar el mejor comportamiento de las exportaciones de los países asiáticos en comparación con los latinoamericanos, han sido recientemente refutadas (53). Por otra parte, las restricciones a las importaciones, congelaciones o anulaciones de obligaciones externas, ampliaciones a gran escala de tierras para la siembra de granos básicos, etc., que fueron alternativas eficaces en la crisis de los años treinta en Centroamérica, carecen ahora de viabilidad (54). Diferencias en las estructuras económicas, la naturaleza de los desequilibrios y de la inserción externa, la correlación de fuerzas, las relaciones entre los sectores productivos y el carácter y papel del Estado, hacen difíciles estas comparaciones internacionales e intertemporales.

Una de las características básicas de las economías centroamericanas de hoy es la desarticulada y heterogénea estructura productiva interna, incapaz de desarrollar un proceso endógeno de acumulación. Esto explica por qué el proceso de industrialización sustitutiva ha tenido fuertes limitaciones, inclusive a nivel regional. El tamaño del mercado (solamente industrias de zapatos y tejidos de algodón superan la escala óptima de producción), el bajo nivel de competitividad internacional de los productos manufacturados y la alta dependencia de las exportaciones tradicionales del financiamiento para el desarrollo, son algunos factores importantes al respecto. Cualquier estrategia de recuperación económica debe incluir, bajo ciertas condiciones, el estímulo a los sectores agroexportadores tradicionales. En el diseño de las políticas debe ser considerado el fortalecimiento de las articulaciones con el resto de los sectores productivos de la economía, tanto de bienes agrícolas alimenticios, como también industriales. En esto hay que tomar en cuenta los efectos directos, indirectos e inducidos en la generación de excedentes, y sus efectos redistributivos.

Un estudio de otra realidad en América Latina, dio como resultado que el impacto total de la agricultura de exportación en la generación del ingreso de los sectores de menores ingresos, no fue menor que el de las industrias manufactureras o el de la agricultura para el consumo interno. Considerando solamente los efectos directos e indirectos, el resultado de la agricultura de exportación fue el más positivo para los estratos

53. Hughes, A. y Singh, A.: *The world economic slowdown and the Asian and Latin American Economies*; Helsinki, 1988.

54. Bulmer-Thomas, V.: "World recession and Central American Depression, lessons from the 1930s for the 1980s"; en: Durán, E. (ed.): *Latin America and the world recession*, Cambridge 1985, págs. 130-151.

poblacionales de menores ingresos (55). Empero, dadas las estructuras productivas actuales de las economías centroamericanas, es de esperar que los efectos inducidos serán de peso mucho mayor que los directos e indirectos, máxime si los niveles salariales de los sectores agroexportadores son superiores a los de otros sectores.

Es nuestra opinión que la diferenciación de productores dentro de los sectores de agroexportación de América Central, puede abrir posibilidades para fortalecer la posición de los pequeños y medianos productores y de esta manera ampliar las relaciones con otros sectores productivos, sobre todo mediante los efectos inducidos. El trato combinado de la pequeña y mediana propiedad privada con los sectores reformados, puede aumentar significativamente su importancia en la agroexportación y en la política de recuperación. Obviamente hay que tomar en cuenta también las relaciones entre estos productores con los grandes, con el Estado y las posibilidades de alianzas para sostener la nueva política económica, aspectos que hemos tratado en detalle para un caso específico en otro trabajo (56). De modo que la reactivación económica de los sectores agroexportadores no solamente puede servir para resolver los problemas de la balanza de pagos, sino también para dinamizar el desarrollo del mercado interno de los países de la región.

55. Kim, K.S. y Turrubiate, G.: "Structures of foreign trade and income distribution, the case of Mexico", en *Journal of Development Economics* 1984, pág. 276.

56. Pelupessy, W.: "El sector agroexportador en El Salvador, la base económica de una oligarquía no-fraccionada": en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, diciembre de 1987, págs. 53-80.

OTRAS PUBLICACIONES DE LA EDITORIAL DEI

COLECCION TEOLOGIA LATINOAMERICANA

LA IGLESIA LATINOAMERICANA ENTRE
EL TEMOR Y LA ESPERANZA (4a. ed.)

Pablo Richard

CAPITALISMO; VIOLENCIA Y ANTI-VIDA (2 Tomos)

Elsa Tamez y Saúl Trinidad, (editores)

EL DESAFIO DE LOS POBRES A LA IGLESIA (2a. ed.)

Julio de Santa Ana

ESPIRITUALIDAD Y LIBERACION EN AMERICA LATINA

L. Boff, P. Richard y otros

EL DIOS DE LOS POBRES (2a. ed.)

Victorio Araya

LAS IGLESIAS EN LA PRACTICA DE LA JUSTICIA

P. Richard, A. Guzmán y otros

LA LUCHA DE LOS DIOSES (2a. ed.)

P. Richard, F. Hinkelammert y otros

CULTURA NEGRA Y TEOLOGIA

Quince Duncan y otros

LA FUERZA ESPIRITUAL DE LA IGLESIA DE LOS POBRES

Pablo Richard

LA FE DE ABRAHAM Y EL EDIPO OCCIDENTAL

Franz J. Hinkelammert

COLECCION APORTES

SANTIAGO: LECTURA LATINOAMERICANA DE LA EPISTOLA

Elsa Tamez

LA HORA DE LA VIDA; LECTURAS BIBLICAS (3a. ed.)

Elsa Tamez

LA BIBLIA DE LOS OPRIMIDOS (4a. ed.)

Elsa Tamez

PROTESTANTISMO Y LIBERALISMO EN AMERICA LATINA (2a. ed.)

J.M. Míguez Bonino, C. Alvarez, R. Craig

POR LAS SENDAS DEL MUNDO CAMINANDO

HACIA EL REINO (2a. ed.)

Julio de Santa Ana

PAN, VINO Y AMISTAD

Julio de Santa Ana

CELEBREMOS LA FIESTA

Carmelo Alvarez

COLECCION ECONOMIA-TEOLOGIA

LAS ARMAS IDEOLOGICAS DE LA MUERTE (2a. ed.)

Franz Hinkelammert

LA ESPERANZA EN EL PRESENTE DE AMERICA LATINA

R. Vidales y L. Rivera (editores)

CRITICA A LA RAZON UTOPICA

Franz Hinkelammert

DEMOCRACIA Y TOTALITARISMO

Franz Hinkelammert

COLECCION ECOLOGIA-TEOLOGIA

SOMOS PARTE DE UN GRAN EQUILIBRIO: LA CRISIS

ECOLOGICA EN CENTROAMERICA (3a. ed.)

Ingemar Hedström

LOS POBRES DE LA TIERRA: HACIA UNA PASTORAL DE LA TIERRA

Roy H. May

¿VOLVERAN LAS GOLONDRINAS? LA REINTEGRACION

DE LA CREACION DESDE UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Ingemar Hedström

LA SITUACION AMBIENTAL: EN CENTROAMERICA Y EL CARIBE

Ingemar Hedström (editor)

COLECCION UNIVERSITARIA

LA ECONOMIA DEL BANANO EN CENTROAMERICA

José Roberto López

CENTROAMERICA: LA GUERRA DE BAJA INTENSIDAD

Deborah Barry y otros

ELEMENTOS DE POLITICA EN AMERICA LATINA

Helio Gallardo

CENTROAMERICA: POLITICA ECONOMICA Y CRISIS

J.R. López, Ana Sojo y E. Rivera

COSTA RICA CRISIS Y DESAFIOS

Edelberto Torres Rivas y otros

TECNOLOGIA Y NECESIDADES BASICAS

Hugo Assmann y otros

ECONOMIA Y POBLACION

Win Dierckxsens y M. Fernández

EL BANCO MUNDIAL: UN CASO DE "PROGRESISMO CONSERVADOR"

Hugo Assmann y otros

LOS ORIGENES DEL PENSAMIENTO SOCIALISTA EN COSTA RICA

Arnoldo Mora

FUNDAMENTOS DE FORMACION POLITICA ANALISIS DE COYUNTURA

Helio Gallardo

FORJANDO LA PAZ: EL DESAFIO DE AMERICA CENTRAL

Richard Fagen

ACTORES Y PROCESOS POLITICOS LATINOAMERICANOS

Helio Gallardo

COLECCION HISTORIA DE LA IGLESIA Y DE LA TEOLOGIA

EN NOMBRE DE LA CRUZ

Fernando Mires

LA HERENCIA MISIONERA EN CUBA

Rafael Cepada, editor

MATERIALES PARA UNA HISTORIA
DE LA TEOLOGIA EN AMERICA LATINA

Pablo Richard

LA COLONIZACION DE LAS ALMAS

Fernando Mires

RAICES DE LA TEOLOGIA LATINOAMERICANA (2a. ed.)

Pablo Richard

LA IGLESIA CATOLICA DURANTE LA CONSTRUCCION
DEL SOCIALISMO EN CUBA

Raúl Gómez Treto

HACIA UNA TEOLOGIA JUDIA DE LA LIBERACION

Marc H. Ellis

TEOLOGIA DE LA LIBERACION. OPCION POR LOS POBRES

Julio Lois

LA CONQUISTA DE AMERICA ¿CON QUE DERECHO?

Giulio Girardi

LA IGLESIA COSTARRICENSE:
ENTRE DIOS Y EL CESAR

Miguel Picado

COLECCION MUJER LATINOAMERICANA

TEOLOGOS DE LA LIBERACION
HABLAN SOBRE LA MUJER

L. Boff, G. Gutiérrez, H. Assmann y otros

MUJER Y POLITICA: ENSAYO SOBRE EL FEMINISMO
Y EL SUJETO POPULAR

Ana Sojo

EL ROSTRO FEMENINO DE LA TEOLOGIA

Elsa Tamez

COLECCION ANALISIS

LA IGLESIA ELECTRONICA Y SU IMPACTO EN AMERICA LATINA

Hugo Assmann

INTELECTUALES Y PUEBLO: UN ACERCAMIENTO
A LA LUZ DE ANTONIO GRAMSCI

J.F. Gómez Hinojosa

TRANSICION Y CRISIS EN NICARAGUA

Rosa M. Torres y J. Luis Coraggio

RACISMO: ALGO MAS QUE DISCRIMINACION

María Teresa Ruiz

LA DEUDA EXTERNA DE AMERICA LATINA.
EL AUTOMATISMO DE LA DEUDA

Franz Hinkelammert

EL PENSAMIENTO SOCIAL DE JUAN PABLO II

Franz Hinkelammert y otros

UTOPIA Y LIBERACION: EL AMANECER DEL INDIO

Raúl Vidales

PENSAR SOBRE LOS MEDIOS: COMUNICACION Y CRITICA SOCIAL

Armand Mattelart

EL FUSIL Y EL OLIVO: LA CUESTION MILITAR EN CENTROAMERICA

Gabriel Aguilera

COLECCION SOCIOLOGIA DE LA RELIGION

NICARAGUA: IGLESIA, ¿MANIPULACION O PROFECIA?

Rosa M. Pochet y Abelino Martínez

COSTA RICA: LA IGLESIA CATOLICA Y EL ORDEN SOCIAL

Andrés Opazo Bernales

HONDURAS: IGLESIA Y CAMBIO SOCIAL

Gustavo Blanco y Jaime Valverde

GUATEMALA: LA CRUZ FRAGMENTADA

José Luis Chea

PANAMA: LA IGLESIA Y LA LUCHA DE LOS POBRES

Andrés Opazo Bernales

EL SALVADOR: IGLESIA CATOLICA Y CAMBIO SOCIAL

Pedro Henríquez

LAS SECTAS EN NICARAGUA: OFERTA Y DEMANDA DE SALVACION

Abelino Martínez

COLECCION TRADICION PROTESTANTE

LA TRADICION PROTESTANTE EN LA TEOLOGIA LATINOAMERICANA.
LECTURA DE LA TRADICION METODISTA

José Duque (editor)

LA MUJER EN LA CONSTRUCCION DE LA IGLESIA.
UNA PERSPECTIVA BAUTISTA DESDE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Jorge Pixley (editor)

HACIA UNA FE EVANGELICA LATINOAMERICANISTA

Jorge Pixley (editor)

COLECCION TESTIMONIOS

NICARAGUA: COMBATE Y PROFECIA (2a. ed.)

Mons. Pedro Casaldáliga

BAJO LA LUNA DE JADE

Delfina Collado

LAS ARMAS DE LA LUZ. ANTOLOGIA DE LA POESIA
CONTEMPORANEA DE LA AMERICA CENTRAL

Alfonso Chase (compilador)

EL PADRE NUESTRO DESDE GUATEMALA

Julia Esquivel

LA IGLESIA ES NOTICIA

Eduardo Bonnín

COLECCION CENTROAMERICA

EL RETO DEMOCRATICO EN CENTROAMERICA

Ricardo Sol (editor)

LA HERENCIA DE SANABRIA

Javier Solís

RESEÑA HISTORIA DE LA IGLESIA EN COSTA RICA

Mons. Víctor Manuel Sanabria

COLECCION LECTURA POPULAR DE LA BIBLIA

HISTORIA SAGRADA, HISTORIA POPULAR:
HISTORIA DE ISRAEL DESDE LOS POBRES 1220 A DE C. A 135 D.C.

Jorge Pixley

COLECCION CUADERNOS

LA IRRUPCION DE LOS POBRES EN LA IGLESIA
(DOCUMENTOS)

CENTROAMERICA: CRISTIANISMO Y REVOLUCION
(DOCUMENTOS)

LA PALABRA SOCIAL DE LOS OBISPOS COSTARRICENSES
(DOCUMENTOS)

AMERICA LATINA CLAMA A LAS IGLESIAS (DOCUMENTOS)

¡QUEREMOS LA PAZ! (DOCUMENTOS)

TEOLOGIA DESDE EL TERCER MUNDO (DOCUMENTOS)

TEOLOGIA DE LA LIBERACION

L. Boff, P. Richard y otros

SOBRE EL TRABAJO HUMANO:
ENCICLICA Y COMENTARIO (3a. ed.)

Juan Pablo II y Equipo DEI

LA PASTORAL SOCIAL EN COSTA RICA. DOCUMENTOS
Y COMENTARIOS ACERCA DE LA POLEMICA
ENTRE LA IGLESIA CATOLICA Y EL PERIODICO LA NACION

Pablo Richard

PARA PEDIDOS O INFORMACION ESCRIBIR A:

EDITORIAL DEI

Departamento Ecuménico de Investigaciones

Apartado 390-2070

SABANILLA

SAN JOSE — COSTA RICA

Teléfonos 53-02-29 y 53-91-24

Télex 3472 ADEI CR

Princeton Theological Seminary Library



1 1012 01516 9222

Impreso en los talleres de
Imprenta y Litografía VARITEC S.A.
San José, Costa Rica
en el mes de agosto de 1989
su edición consta de 1000 ejemplares.

Los autores del presente libro analizan los obstáculos, las perspectivas y las posibles opciones para poner en práctica las políticas de ajuste productivo necesarias para la reactivación de las economías de la región.

Los estudios específicos, los hemos agrupado en tres grandes bloques. El primero se refiere a los problemas estructurales en el sector agropecuario, como sector productivo de mayor peso en la mayoría de los países y proveedor de los medios para sobrevivir a las grandes mayorías de la población. Los estudios sobre el carácter del Estado como ente rector de cualquier estrategia de desarrollo en América Latina y las consecuencias para la política económica aplicada, forman el segundo bloque. El tercer bloque de aspectos, refiere a las posibles opciones para una política de recuperación de los países de América Central.

EDITORES:

MATS LUNDAHL: Catedrático del Departamento de Economía Internacional y Geografía de la Escuela Superior de Ciencias Económicas, Estocolmo, Suecia.

WIM PELUPESSY: Docente de la Facultad de Ciencias Económicas e investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo (IVO) de la Universidad de Tilburg, Tilburg, Holanda.

AUTORES:

Mats Lundahl, Wim Pelupessy, Frans Thielen, Guy Durand, Yves Bourdet, Jack Menke, Satcha Jabbar, Anders Danielson, Geske Dijkstra, Miguel Chorro, Edgar Fürst, John Weeks, Lars Pira.